

Portugal e a Europa

FEITURA DOS LEIS



João Caupers

Marta Tavares de Almeida

Pierre Guibentif



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 8.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos,
João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif
Julho de 2014

Director de Publicações: António Araújo

Título: Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Autores: João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif
Consultores: Claudio Radaelli e Luzius Mader
Colaborador: Alexandre Sousa Pinheiro
Assistentes de Investigação: Sandra Pereira e Sónia Rodrigues

Revisão do texto: João Pedro George

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8662-38-5
Dep. Legal: 378931/14

Trabalho realizado no âmbito de um estudo para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, com a colaboração do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e a participação do Dinâmia/CET do ISCTE-IUL

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores optaram por seguir o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

Autores

João Gaupers

Marta Tavares de Almeida

Pierre Guibentif

Consultores

Claudio Radaelli

Luzius Mader

Colaborador

Alexandre Sousa

Pinheiro

Assistentes de Investigação

Sandra Pereira

Sónia Rodrigues

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

ÍNDICE

Feitura das Leis: Portugal e a Europa

15	Agradecimentos
17	Introdução
17	1. Razões de um projeto
18	2. Objetivo central
19	3. Os desafios do futuro

PARTE I

Elaboração da lei no plano internacional

	Capítulo 1
23	Ciência da legislação – Breve cronologia
	Capítulo 2
25	OCDE e UE – Aspetos introdutórios
	Capítulo 3
26	OCDE – Principais contributos
26	3.1. <i>Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation – 1995</i>
27	3.2. <i>Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD countries – 1997</i>
27	3.3. <i>OECD Report to Ministers – Plan for Action on Regulatory Quality and Performance – 1997</i>
27	3.4. <i>OECD Regulatory Policy in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance – 2002</i>
28	3.5. <i>OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance – 2005</i>
28	3.6. <i>Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policymakers – 2008</i>
28	3.7. <i>Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence – 2009</i>
29	3.8. <i>Indicators of Regulatory Management Systems – OECD – Regulatory Policy Committee Report – 2009</i>
29	3.9. <i>Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform – The Experience from OECD Countries – 2011</i>
30	3.10. <i>Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance – 2012</i>

	Capítulo 4
31	UE – Programas, princípios e instrumentos
31	1.º Período – 1993/2002
32	2.º Período – 2002/2005
33	3.º Período – 2005/2010
34	4.º Período – a partir de 2010
	Capítulo 5
35	Exemplos de elaboração da lei a nível europeu
35	5.1. Holanda
40	<i>Síntese I.5.1 – Holanda</i>
41	5.2. Suécia
46	<i>Síntese I.5.2 – Suécia</i>
47	5.3. Reino Unido
51	<i>Síntese I.5.3 – Reino Unido</i>
52	5.4. Suíça
59	<i>Síntese I.5.4 – Suíça</i>
60	5.5. Análise comparativa dos países referidos
	Capítulo 6
64	Tendências recentes a nível europeu
64	• Iniciativas intergovernamentais
65	• Crise económica e <i>Regulatory Policy</i>
	Capítulo 7
67	Política legislativa
67	• Política legislativa – política pública de regulação
67	• Princípios e instrumentos
68	• Avaliação da qualidade: indicadores
70	<i>Síntese I.7 – Política Legislativa</i>
	Capítulo 8
71	Qualidade da lei
71	• Qualidade da lei – uma noção complexa
72	• Metodologia legislativa
73	a) Identificação do problema
74	b) Determinação dos objetivos
74	c) Escolha das opções
75	d) Avaliação do impacte legislativo
76	e) Participação na elaboração da lei
77	f) Execução da lei
79	<i>Síntese I.8 – Qualidade da lei</i>

PARTE II

Elaboração da lei em Portugal

	Capítulo 1
83	Atos normativos
83	1.1. Atos legislativos
88	1.2. Atos jurídicos da União Europeia
90	1.3. Transposição de Diretivas
93	1.4. Alternativas regulatórias
96	<i>Síntese II.1 – Atos normativos</i>
	Capítulo 2
97	Dispositivos de política legislativa
97	2.1. Introdução
97	2.2. Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15 – DB/89, de 8 de fevereiro
99	2.3. Comissão para a Simplificação Legislativa
101	2.4. Comissão Técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo
103	2.5. Programa Legislar Melhor
107	2.6. Programa Simplegis
110	2.7. Outras medidas de simplificação legislativa
114	<i>Síntese II.2 – Dispositivos de política legislativa</i>
	Capítulo 3
115	Feitura das leis
115	3.1. Assembleia da República
115	• A Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia
119	• Procedimento legislativo parlamentar – procedimento legislativo comum
124	<i>Síntese II.3.1 – Assembleia da República</i>
125	3.2. Procedimento legislativo parlamentar
125	• Exemplos de propostas de lei
140	• Exemplos de projetos de lei
147	<i>Síntese II.3.2 – Exemplos de propostas e projetos de lei</i>
148	3.3. Governo
148	• Procedimento legislativo governamental
148	• Análise dos regimentos do Conselho de Ministros
154	• Observações Finais
162	<i>Síntese II.3.3 – Procedimento legislativo governamental</i>

163	3.4. Legística formal: entre a técnica de redação e a política
164	• A redação normativa e os poderes do Estado
167	• Princípios de redação normativa.
170	• O acesso à lei e a concentração ou dispersão legislativa
173	• Publicação dos atos normativos e acesso ao direito
176	<i>Síntese II.3.4 – Legística formal</i>

PARTE III

Acessibilidade da lei

	Capítulo 1
180	O acesso à lei pela publicação oficial
	Capítulo 2
182	O conhecimento da lei nas atividades sociais concretas
182	a) Nas próprias atividades legislativas
187	b) Nas atividades dos atores não estaduais da produção do direito
188	c) Nas atividades da administração pública
193	d) Nas atividades de organizações não estaduais
194	e) Na vida de pessoas coletivas
195	f) Fora de estruturas organizacionais formalizadas
198	<i>Síntese III – Acessibilidade da lei</i>

Recomendações

203	1. Princípios e Instrumentos
204	2. Transposição de Diretivas
204	3. Transparência e Reflexividade
205	4. Cooperação Internacional

ANEXOS

	Anexo I
209	Dados sobre a produção legislativa portuguesa
209	1. Comentários aos quadros
212	2. Produção normativa
215	3. Relevância do direito europeu
220	4. Governos constitucionais
226	5. Iniciativas legislativas

	Anexo II
228	Feitura das leis em Portugal
	Realizações institucionais e científicas
228	1. Elenco de realizações institucionais e científicas
232	2. Programas e ações específicas de formação em avaliação legislativa
	Anexo III
238	Avaliação legislativa em Portugal – Súmula de estudos e publicações
238	1. Elenco de estudos
243	2. Cláusulas de avaliação legislativa <i>ex post</i>
245	3. Avaliação legislativa – Situação em Portugal
	Anexo IV
247	Referências bibliográficas e <i>sites</i> de interesse
247	1. Ciência da Legislação/Teoria da Legislação
255	2. Periódicos de Referência
255	3. Centros de Investigação especializados
255	4. Documentação oficial disponível <i>online</i>
261	Índice Temático

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

- 63** **Quadro 1** Entidades envolvidas na política legislativa – análise comparativa
- 73** **Figura 1** Fases de Elaboração da Lei
- 74** **Figura 2** Determinação de objetivos legislativos
- 86** **Quadro 2** Projetos e propostas de lei
- 91** **Quadro 3** Apreciação parlamentar de Decretos-Leis que transpõem diretivas
- 93** **Figura 3** Diretivas Comunitárias – Déficit de Transposição
- 159** **Quadro 4** Elaboração dos Projetos Legislativos · Súmula de princípios insertos nos sucessivos Regimentos do Conselho de Ministros (RCM), do XV ao XIX Governo Constitucional (G.C.)

Agradecimentos

São devidos sinceros agradecimentos a todos aqueles que, com grande amabilidade, em Portugal e nos países que visitámos no âmbito deste Projeto (Holanda, Suécia, Reino Unido e Suíça), aceitaram dar respostas substanciais às nossas questões e nos disponibilizaram informações de muito interesse para o desenvolvimento do nosso trabalho. O nosso reconhecimento dirige-se, em particular, às seguintes personalidades:

Portugal

Bárbara Rosa Santos – Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Modernização Administrativa (AMA)

Cláudia Ribeiro – Diretora de Serviços da Divisão de Apoio às Comissões da Assembleia da República

Eduardo Cabrita – Presidente da Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República

Isabel Duarte – Técnica Superior dos Serviços de Assuntos Jurídicos, Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros

João Coelho – Coordenador da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República

Lénia Real – Diretora dos Serviços de Assuntos Jurídicos, Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Maria José Salazar Leite – Diretora do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR)

Maria Manuela Leitão Marques – Professora Catedrática da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Ex-Secretária de Estado da Modernização Administrativa

Paulo Mota Pinto – Presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República

Pedro Pita Barros – Professor Catedrático e Vice Reitor da Universidade Nova de Lisboa

Renato Gonçalves – Subdiretor-geral da Direção-Geral da Política de Justiça, Ministério da Justiça.

Holanda

Marjolein van Roosmalen e Anne Loof-Donker – Dutch Council of State – Advisory Board on Legislation

Natalia Cerrato – Membro da equipa do Regulatory Reform Group

Peter van Lochem – Diretor da Academy of Legislation

Sofia Ranchordas – PhD Universidade de Tilburg – informação sobre estudos universitários de Legística.

Suzanne van Melis – Diretora do Departamento Legislativo do Ministério da Justiça e Segurança

Suécia

Eva Gustafsson e Linda Bodén – Swedish Better Regulation Council/ Regelradet

Jens Hedström – Presidente do Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation

Mauro Zamboni – Professor da Universidade de Estocolmo

Reino Unido

Chris Shapcott – National Audit Office

Giles Hall – Regulatory Policy Committee

Julian Farrell – Better Regulation Executive

Suíça

Alkuin Kölliker – Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Direktion für Wirtschaftspolitik, Regulierungsanalyse (Federal Department of Economic Affairs, Education and Research EAER, State Secretariat for Economic Affairs SECO)

Markus Nussbaumer – Leiter Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch; Bundeskanzlei (Head of Central Language Offices, German Section, Federal Chancellery)

Stephan Brunner – Bundeskanzlei, Sektion Recht (Federal Chancellery, Legislation Section)

Werner Bussmann – Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ, Rechtssetzungsprojekte und-methodik (Federal Department of Justice and Police, Federal Office of Justice, Legislation, Projects and Methodology).

Introdução

1. Razões de um projeto

Uma reflexão sobre a qualidade da lei não ocorre por acaso: é suscitada e impulsionada pelo convívio frequente com as leis e, também, pelo embaraço causado por algumas delas. Apontaremos sumariamente as principais razões que nos conduziram ao desenvolvimento do presente projeto.

- Em primeiro lugar, as críticas frequentes à deficiente qualidade formal e material da lei. Críticas, nem sempre justas, vindas de vários quadrantes da sociedade portuguesa: de simples cidadãos, de representantes dos diversos atores sociais e até do Presidente da República (cfr. discursos de abertura dos anos judiciais de 2010 e 2011).
- Em segundo lugar, os conhecimentos muito limitados, em amplos setores da sociedade portuguesa, do procedimento de preparação da lei e, conseqüentemente, dos elementos que são disponibilizados para a tomada de decisão, o que explica muitos comentários despropositados e apreciações inadequadas.
- Em terceiro lugar, o desconhecimento dos avanços metodológicos registados no plano da preparação da lei nos países europeus que mais se têm empenhado no desenvolvimento e aprofundamento de princípios e instrumentos que contribuem decisivamente para uma melhoria substancial da qualidade da legislação, com reflexos importantes nos planos social e económico.
- Por último, as dificuldades no acesso à legislação, devido à inexistência de procedimentos regulares de consolidação legislativa, que permitam ao cidadão comum a identificação fácil da legislação em vigor em certa matéria e num determinado momento.

A qualidade da legislação está, como se sabe, na agenda política – embora menos hoje do que na altura do início da presente crise, por razões ligadas à escassez de recursos disponíveis e à superveniência de preocupações mais ingentes. Seja como for, a globalização, a internacionalização e a multiplicação

dos níveis de produção normativa – nomeadamente na União Europeia –, as dificuldades crescentes da lei para enfrentar a complexidade das sociedades modernas e as dúvidas quanto ao próprio papel da lei encontram-se no centro dos problemas da legislação. Certo é que as leis e outros normativos se espalham pelo tecido social, cada vez mais longas e detalhadas e cada vez mais difíceis de compreender e fazer aplicar.

Um das principais consequências desta proliferação de regras de direito é o enfraquecimento da legitimidade da lei. Os cidadãos já não se contentam com a conformidade «vertical» da lei, já não basta que a lei respeite e se adeque à regra superior, seja a Constituição ou as normas da União Europeia. A legitimidade da lei depende também de ela «valer a pena», no sentido de produzir um resultado positivo para a comunidade; se assim não acontecer, então mais vale não a fazer.

Para assegurar este saldo positivo, a elaboração da lei deve respeitar certos passos, nomeadamente proporcionar a participação dos cidadãos e dos grupos de interesses na sua elaboração. A lei deve ser não apenas o resultado da ação dos representantes do povo e das instâncias regulatórias legalmente instituídas, mas também o produto do diálogo entre estes e os variados grupos de interesses.

2. Objetivo central

A nossa ambição é modesta. Sem pretender apresentar soluções definitivas para as diversas questões que se colocam, interessa-nos identificar problemas existentes a vários níveis e apresentar recomendações tendo em vista a melhoria da qualidade da produção legislativa.

Com a referência à qualidade legislativa, pretende-se abranger de maneira ampla a lei como ferramenta de ação coletiva e de progresso económico e social, contemplando tanto a sua elaboração como o seu conhecimento e implementação.

O objetivo central consiste em procurar as linhas de força da produção legislativa em Portugal, quer através da identificação dos princípios e enquadramento legal que a regem, quer por via da ilustração de alguns procedimentos legislativos concretos.

Analisamos assim o *procedimento legislativo*, ou seja, o processo de elaboração, promulgação e implementação da legislação, de acordo com a lei e as regras procedimentais. Interessa-nos compreender se as regras estabelecidas concorrem para a qualidade material e formal da lei. Procurámos identificar os aspetos fundamentais das regras do procedimento legislativo parlamentar comum contidas no Regimento da Assembleia da República¹. Para

¹ Cfr. *infra*, pp. 118-122.

a compreensão do procedimento legislativo governamental, analisámos os Regimentos do Conselho de Ministros, desde 2000 até a atualidade². Torna-se necessário analisar os diferentes regimentos, dado que entre eles registam-se alterações significativas, quer quanto aos princípios fundamentais propostos, quer quanto às regras procedimentais³. Apresentamos, com recurso ao *site* da Assembleia da República, exemplos de *propostas de lei* e *projetos de lei*, que nos permitem compreender, na prática, o *iter* das diversas iniciativas legislativas e os elementos que efetivamente são disponibilizados para a tomada de decisão⁴.

Complementarmente, ir-se-á cotejando a realidade portuguesa com os programas, princípios e instrumentos propostos pela OCDE e pela União Europeia e com os programas de alguns países europeus, que seleccionámos pelas boas práticas no domínio da elaboração da lei: Reino Unido, Suécia, Holanda e Suíça. Com este conjunto de dados, procura-se fornecer bases para uma discussão informada sobre esta matéria e propor recomendações para serem ponderadas e debatidas pelos decisores políticos.

Existem obviamente outras questões relacionadas com a elaboração da lei que merecem análise, mas que deliberadamente não abordámos, pois tal ia muito para além do propósito central do nosso trabalho, que se centra na produção normativa pelos órgãos de soberania. Assim, faz-se apenas uma brevíssima referência à *regulação independente* e à *autoregulação*, e não se consideram as questões colocadas pela elaboração da legislação governamental em *outsourcing*.

² O primeiro regimento do Conselho de Ministros a ser publicado no *Diário da República* foi o Regimento do XIV Governo Constitucional em 13 de janeiro de 2000.

³ Cfr. *infra*, pp. 148-161.

⁴ Cfr. *infra*, pp. 125-146.

3. Os desafios do futuro

Não ignoramos que legislar é um ato eminentemente político, sujeito aos condicionalismos económicos, sociais e culturais. E todos sabemos como essas condicionantes, nomeadamente as económicas, ganharam relevância nos últimos tempos.

Alguns dirão que as circunstâncias económicas são tão graves que não valerá a pena, num quadro de desgraça, preocuparmo-nos com essa minudência que é a *qualidade da legislação*. Serão os mesmos que também pensam que a Constituição, esse luxo de ricos, deveria ser suspensa por falta de dinheiro. Tal como a legislação laboral, as garantias judiciais ou, mais simplesmente, o Estado de Direito. Ou até mesmo a civilização, posta entre parêntesis para um regresso, supostamente temporário, à barbárie.

Mas não é assim. Se existe alguma coisa que pode fazer aumentar a importância de legislar bem é precisamente o atual quadro de escassez de recursos. Havendo menos dinheiro à disposição do Estado, mais importante se torna aprovar boas leis, tributar com rigor, fiscalizar devidamente, racionalizar os

gastos. Fazer boas leis é um fator de poupança e uma forma de combater o desperdício – não apenas de recursos, mas também de energias e de imaginação –.

Claro que não se ignora que tempos de carência são propícios à produção de leis apressadas e mal pensadas. É preciso que os governantes compreendam duas coisas, que deveriam ser óbvias:

- Por um lado, o legislador não é uma ambulância de uma espécie de INEM social, apressando-se a chegar ao destino para transportar as vítimas – raramente as leis serão justificáveis por razões de emergência e, mesmo quando o são, bom será que isso lhes não diminua a ponderação, a racionalidade e o rigor –;
- Por outro lado, as leis não são, em si mesmas, instrumentos de mudança, ao contrário do que pensam muitos não juristas; o mais que se pode esperar e exigir da lei é que constitua um quadro de referência comportamental adequado para as mudanças de que a sociedade necessita.

O grande desafio do futuro próximo será compatibilizar a qualidade desejável das leis com as opções, intenções, pretensões e urgências políticas.

Resistir à tentação de legislar «para ontem», não ceder à propensão demagógica daqueles que pensam que fazer uma lei tem um valor meramente simbólico, dos que entendem que os verdadeiros destinatários da lei são os *media* e os serviços de estatística da União Europeia – e não os membros da coletividade –, importando mais exibir preocupação do que demonstrar eficiência.

Estes são os desafios do futuro.

PARTE I

**Elaboração da lei no plano
internacional**

Capítulo 1

Ciência da legislação – Breve cronologia

A reflexão sobre a *legislação* não era uma novidade absoluta nos finais do século XX. A abordagem é que era nova.

Importa, ainda que de forma muito breve, salientar a importância das reflexões e estudos sobre a lei elaborados no século XVIII e início do século XIX. No Iluminismo regista-se essencialmente uma preocupação com a organização e racionalização das fontes do direito, que se manifesta na ideia de codificação e na particular atenção dada aos aspetos formais⁵. Entre nós, e como projeção desta ideia de racionalidade do ordenamento jurídico, a *Lei da Boa Razão* (1769) – considerada por alguns autores como o principal texto da época pombalina – veio mudar o quadro das fontes de direito, com o objetivo de conseguir alcançar a unidade do ordenamento jurídico⁶.

Com o advento do positivismo jurídico, as atenções centraram-se na análise da aplicação das leis. Como refere Charles Albert Morand, «a metódica legislativa ainda não se libertou da cisão estabelecida pelo positivismo jurídico entre a formação da lei, que não interessa ao jurista, e a sua aplicação, na qual se deve centralizar toda a sua energia⁷».

No final da década de 1970, assiste-se na Europa a uma nova leitura da elaboração da lei, evidenciando-se os sintomas da então denominada «crise da lei» – inflação legislativa, baixos padrões da qualidade material e formal da lei, não aplicação da lei – e questionando-se as razões da mesma. Este movimento iniciou-se na Alemanha com Peter Noll⁸, penalista suíço a lecionar aí, e deu início, em alguns países europeus, a uma reflexão sistemática e global sobre o procedimento legislativo interno, ou seja, desde a fase de criação das normas (*momentos genéticos*)⁹ à sua execução, com o objetivo de assegurar a elaboração de melhores leis, a desejada *qualidade* da lei, conceito que se desenvolverá ao longo deste relatório.

Desde então até aos nossos dias, são notáveis os desenvolvimentos que ocorreram neste domínio de estudo, tanto no plano científico (profusão de estudos, revistas especializadas, seminários), como institucional (criação de centros de investigação e introdução de disciplinas de estudos de legislação nos *curricula* universitários). O presente projeto de investigação pretende

⁵ Cfr. Montesquieu (*L'Esprit des Lois*), Filangiere (*La Scienza della Legislazione*), Bentham (*Nomography: Or the Art of Inditing Laws*), Kant (*Metaphysik der Sitten*) são autores de referência neste período. Para maior desenvolvimento, António Barbas Homem, «Introdução Histórica à Teoria da Lei – Época Moderna», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 26, outubro-dezembro de 1999, pp. 41-182.

⁶ A preocupação formal é também evidente em Decreto de 1778, publicado no reinado de D. Maria I, no qual se afirma: «...a felicidade das nações não pode conseguir-se sem um entendimento claro, certo e indubitável das leis, cuja inteligência se encontraria obscurecida pela sua multiplicidade e pelo seu carácter obsoleto».

⁷ Cfr. Charles Albert Morand, «Para uma metodologia da comunicação legislativa», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 11, outubro-dezembro de 1994, p. 34.

⁸ Cfr. Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Hamburg, Rowohlt, 1973.

⁹ Cfr. J.J. Gomes Canotilho, «Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um curso de Teoria da Legislação», *Boletim da Faculdade de Direito*, Volume LXIII, Coimbra, 1987, p. 408.

reconstituir as principais linhas de evolução dos conceitos, saberes e problemas considerados neste período, quer em alguns dos países europeus em que estas preocupações são mais evidentes, quer no âmbito da OCDE e da UE, cujos estudos e recomendações referimos seguidamente. É tendo em conta este quadro europeu que convém apreciar a evolução ocorrida, nesta matéria, em Portugal.

Capítulo 2

OCDE e UE – Aspectos introdutórios

O fundamental para a *qualidade da lei* não está na quantidade, mas nos critérios que norteiam a sua produção. Em certas situações da vida, muita legislação (contida ou não em um único ato) pode não ser suficiente, ao passo que noutras situações, pouca legislação pode ser demasiada, por a matéria não carecer de tratamento legal.

Esta é a posição atual da OCDE e da UE, que decorre das recomendações e programas aprovados ao longo da última década. É interessante analisar como a OCDE, revendo posições adotadas nos anos 90 do século passado¹⁰, acentua a necessidade de intervenção legislativa para a regulação dos mercados e prossecução do bem comum¹¹:

The focus in the 1990s was on steps to reduce the scale of government, often carried out in single initiatives. Isolated efforts cannot take the place of a coherent, whole-of-government approach to create a regulatory environment favourable to the creation and growth of firms, productivity gains, competition, investment and international trade. Removing unneeded regulations, notably in sectors that meet public needs, is still important, but does not tell the whole story. When governments turn elsewhere for provision of services, regulation is necessary to shape market conditions and meet the public interest. ‘Regulatory quality and performance’ captures the dynamic, ongoing whole-of-government approach to implementation.

A OCDE e a UE têm vindo a dar grande importância à qualidade da lei nos seus programas de *governance* e a enfatizar a ligação que existe entre as reformas legislativas e o crescimento económico.

¹⁰ Cfr. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis* (1997). Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf>.

¹¹ Cfr. OECD, *Guiding Principles for Regulation on Quality and Performance* (2005). Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>.

Capítulo 3

OCDE – Principais contributos

A OCDE, desde 1995, tem vindo a debruçar-se sobre a temática da elaboração da lei, numa perspetiva orientada por preocupações relativas ao desenvolvimento económico dos diversos países membros e à influência que a *qualidade da legislação* tem nesse desenvolvimento. Com efeito, partindo desses pressupostos, a OCDE tem analisado os aspetos mais relevantes da elaboração da lei e influenciado decisivamente a política legislativa (*regulatory policy*) no âmbito da União Europeia e de diversos países europeus, divulgando do mesmo passo os seus princípios e orientações nesta matéria para além do espaço europeu.

Nesta breve análise, referir-se-ão os contributos que consideramos mais importantes para a compreensão dos princípios que têm vindo a ser sustentados pela OCDE.

3.1. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation – 1995*¹²

¹². Cfr. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, de 9 de março de 1995, disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>.

Em 1995, a OCDE, e depois de um estudo alargado sobre a situação da produção legislativa em diversos Estados-membros da organização, concluiu que era necessário ultrapassar a ideia de que uma política de simples desregulamentação – então adotada em alguns países – era a melhor solução para resolver os problemas da produção legislativa, nomeadamente a inflação legislativa e a inefetividade da lei. A OCDE, sublinhando a importância do combate à inflação legislativa, considerou que a reforma necessária deveria ser centrada numa *política de qualidade* da produção legislativa, assente na melhoria do procedimento legislativo (aqui entendido em sentido lato), com a adoção de três medidas consideradas prioritárias: a *planificação legislativa*, o *procedimento de consulta* e a *avaliação de impacte legislativo*. Na sequência deste trabalho, foi publicada uma importante recomendação da OCDE que veio consagrar a primeira norma internacional sobre a qualidade da lei. Integrava esta recomendação a *Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, que apresentava dez pontos para a preparação da lei, os quais refletiam princípios de boas práticas na elaboração legislativa, considerando as diversas fases de um procedimento

legislativo. Ainda hoje as questões então colocadas são pertinentes e podem ser consideradas como uma referência para a elaboração da lei.

3.2. Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD countries – 1997¹³

Na sequência da Recomendação de 1995, a OCDE publicou um estudo muito interessante sobre as experiências de diferentes países membros da OCDE no que se refere à *avaliação de impacte legislativo*. Com efeito, esta era uma das questões essenciais previstas na *Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*.

A OCDE recomendava aos diversos países que «a avaliação de impacte legislativo fosse integrada no desenvolvimento e reforma dos programas legislativos». Considerando que se colocavam muitas questões sobre a forma e o modo de aplicação de um sistema de avaliação de impacte legislativo, salientou-se o interesse da publicação de um relatório que identificasse as *best practices* na formulação e implementação de um sistema destes.

¹³ Cfr. OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries, 1997*, disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/35258828.pdf>.

3.3. OECD Report to Ministers – Plan for Action on Regulatory Quality and Performance – 1997¹⁴

Em 1997, foi aprovado um outro documento que previa um plano de ação para o aperfeiçoamento da legislação nos vários países membros da OCDE. O principal objetivo desta reforma era maximizar a eficiência das economias nacionais, capacitando-as para a mudança e para a competitividade. A adoção de reformas legislativas era considerada essencial para o desenvolvimento das políticas públicas, para estimular a competitividade e para abolir as barreiras ao comércio internacional. Sustentava-se, nomeadamente, a revisão sistemática da legislação em vigor e a transparência dos procedimentos legislativos.

¹⁴ Cfr. OECD, *Report to Ministers, 1997*, disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/2391768.pdf>.

3.4. OECD Regulatory Policy in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance – 2002

Esta recomendação centra-se nas políticas legislativas e de gestão da legislação que se foram desenvolvendo em vários países. Acentua-se que estas políticas concorrem para o desenvolvimento económico das diversas economias, favorecem a eficiência do setor público e contribuem para o bem-estar dos cidadãos.

¹⁵ Cfr. OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005, disponível em: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

3.5. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance – 2005*¹⁵

Nesta recomendação, quando se referem os *Princípios Orientadores para a Qualidade e Execução da Regulação*, é evidente a preocupação de salientar a relação entre as reformas da legislação e o desenvolvimento económico. Com efeito, ao enunciarem-se alguns dos princípios fundamentais para as reformas da legislação, refere-se a importância de assegurar que as restrições à concorrência sejam *limitadas e proporcionais* aos interesses prosseguidos, bem como a importância de *eliminar barreiras legais* ao desenvolvimento do comércio e investimento, quando consideradas desnecessárias.

3.6. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policymakers – 2008*¹⁶

¹⁶ Cfr. OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policymakers*, 2008, disponível em <http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/40984990.pdf>.

Esta publicação teve como objetivo fundamental divulgar conhecimentos sobre *Regulatory Impact Analysis (RIA)*, nomeadamente: apresentando o conceito; delineando os benefícios da introdução de um procedimento deste tipo; propondo a definição das condições institucionais necessárias para a implementação de um sistema de RIA; apresentando fatores relevantes para assegurar a qualidade de um tal sistema.

O documento foi baseado nos princípios fundamentais que tinham vindo a ser definidos pela OCDE para a implementação efetiva de um sistema de RIA. Por via dele, forneciam-se aos decisores políticos elementos que lhes permitiam considerar a implementação de um sistema de RIA como um importante contributo para uma tomada de decisão legislativa fundamentada em dados objetivos.

3.7. *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence – 2009*¹⁷

¹⁷ Cfr. OECD *Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*. OECD 2009.

Esta publicação veio divulgar estudos e trabalhos de investigação sobre os fatores mais importantes para o sucesso da RIA. Como se refere na parte introdutória, procura-se «apresentar informação prática sobre a maneira de melhorar o funcionamento do sistema de RIA, melhorar a coerência da política legislativa e promover o bem-estar económico, através da maior qualidade da legislação».

Com base na experiência de vários países membros da OCDE, evidenciam-se as medidas que influenciam a qualidade da RIA, nomeadamente: a *metodologia* adotada para o respetivo desenvolvimento; o *apoio institucional e político* atribuído ao procedimento; a *existência de mecanismos*, internos e externos ao Governo, de *controlo do sistema* de RIA.

Um outro aspeto que esta publicação evidenciou foi o da importância de o procedimento de RIA ser adotado na *fase inicial* da preparação da lei, «quando há oportunidade e interesse em identificar a melhor solução e as alternativas à legislação podem ser seriamente consideradas».

3.8. Indicators of Regulatory Management Systems – OECD – Regulatory Policy Committee Report – 2009¹⁸

Os indicadores que se apresentam neste relatório procuram identificar, em diversos países, quais os princípios e instrumentos que regem a respetiva política legislativa. Como se refere no relatório, os indicadores que se apresentam são *descritivos*, o que significa que permitem analisar *tendências* nos diversos países. Pelo que, para uma análise aprofundada de cada país, deverão considerar-se os dados identificados nas avaliações específicas de cada um dos Estados-membros da OCDE.

¹⁸ Cfr. *Indicators of Regulatory Management Systems – OECD – Regulatory Policy Committee Report, 2009*, disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>. Para mais informações sobre *Indicators of Regulatory Management Systems* www.oecd.org/regreform/indicators.

3.9. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform – The Experience from OECD Countries – 2011¹⁹

Neste relatório apresentam-se os aspetos institucionais da política legislativa, considerando as entidades que controlam o procedimento legislativo, ou seja, os *regulatory oversight bodies*. Como se esclarece no início deste estudo, estas entidades, *regulator of the regulators*, são responsáveis pelo controlo da qualidade da legislação. Esta função de controlo pode ser partilhada entre distintas entidades, que assumem diferentes responsabilidades, visando a qualidade da lei. O objetivo deste relatório é analisar o contributo das várias entidades para a melhoria da política legislativa.

O estudo parte da análise de vários países membros da OCDE e conclui que as principais condições necessárias ao bom desempenho destas entidades são a sua inserção no centro do poder executivo – num ministério ou como uma comissão independente –, o apoio político e a sua qualidade técnica. As entidades envolvidas podem ter funções: de coordenação e supervisão da política legislativa; de apoio técnico especializado, por exemplo, através da elaboração de diretivas para a realização da avaliação de impacto legislativo; de supervisão dos relatórios de avaliação de impacto legislativo; de análise dos custos administrativos da lei; de revisão dos procedimentos legislativos. Sustenta-se, ainda, que a forma como estas entidades se estruturam e as funções que lhes são atribuídas estão dependentes de condicionantes jurídicas, políticas e administrativas dos diferentes países. Apresentam-se, em relação

¹⁹ Cfr. C. Cordova-Novion and S. Jacobzone (2011), «Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries», *OECD Working Papers on Public Governance*, N.º 19; OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>

aos países considerados, quadros elucidativos das entidades que controlam o procedimento legislativo, bem como das suas principais atribuições.

3.10. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance – 2012*²⁰

²⁰. Cfr. OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012*, disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

Na sequência da conferência da OCDE sobre *Regulatory Policy: Towards a New Policy Agenda*, realizada em outubro de 2010, foi sentida a necessidade de redefinir os princípios que deveriam orientar a *regulatory policy*. A mais recente publicação da OCDE, de março de 2012, pode ser considerada como a recomendação internacional mais abrangente publicada desde o início da crise económica. O objetivo fundamental desta recomendação é o de aconselhar os governos quanto à melhor forma da legislação «alcançar melhores resultados aos níveis económicos, sociais e ambientais». Neste quadro, coloca-se particular ênfase na importância dos *procedimentos de participação e consulta* aos diversos níveis. Para além deste aspeto central, de entre as recomendações formuladas, destacam-se:

- O compromisso da adoção de uma política legislativa, na qual os benefícios económicos, sociais e ambientais justifiquem os custos;
- O estabelecimento de mecanismos e entidades de supervisão da política legislativa;
- A integração de um sistema de *Regulatory Impact Assessment* na fase inicial do procedimento legislativo;
- A publicação de relatórios sobre o desempenho da política legislativa e dos diversos instrumentos que permitem o seu desenvolvimento;
- A definição de uma política coerente sobre o papel e as funções das entidades reguladoras;
- A aplicação de procedimentos de análise de risco.

Capítulo 4

UE – Programas, princípios e instrumentos²¹

Os principais desenvolvimentos no âmbito da União Europeia podem ser estruturados em quatro períodos fundamentais²², que correspondem a preocupações distintas no quadro europeu.

1.º Período – 1993/2002

A melhoria da elaboração da lei centrada nos *aspectos da redação legislativa* é a preocupação fundamental deste primeiro período.

No Conselho Europeu de Edimburgo, realizado nos dias 11 e 12 de dezembro de 1992, debateram-se problemas centrais na ordem do dia da então Comunidade Europeia e encetaram-se negociações para chegar a acordo em diversas matérias, designadamente na definição de diretrizes para aplicar o princípio da subsidiariedade e no estabelecimento de medidas para aumentar a transparência e a abertura no procedimento decisório da Comunidade, definindo uma mais estreita consulta com o Conselho em relação ao programa legislativo anual e procedendo a uma mais ampla consulta antes da apresentação de propostas, incluindo a publicação de livros verdes.

A partir deste Conselho, evidenciou-se a necessidade da melhoria do procedimento de elaboração da lei, preocupação essencialmente centrada nos aspectos da redação legislativa. Um primeiro passo foi a aprovação de uma resolução sobre a qualidade da redação da legislação comunitária, ainda muito incipiente e de aplicação restrita²³. Posteriormente, a Comissão aprovou uma outra resolução, também centrada em aspectos de legística formal, um pouco mais desenvolvida do que a anterior, mas ainda insuficiente²⁴.

Um passo significativo foi dado com a aprovação da Declaração (n.º 39) relativa à qualidade de redação da legislação comunitária adotada, em outubro de 1997, pela Conferência Intergovernamental e anexada à Ata Final do Tratado de Amesterdão, na sequência da qual foi aprovado o Acordo Interinstitucional de 22 de dezembro de 1998 sobre *As Diretrizes Comuns em Matéria de Qualidade de Redação da Legislação Comunitária*²⁵, acordo que veio vincular todas as instituições com responsabilidades no âmbito da legislação comunitária. Neste

²¹. Cfr. Anexo IV – referência a documentos fundamentais da União Europeia.

²². Nesta análise dos desenvolvimentos a nível da União Europeia, seguimos de perto a proposta de Wim Voermans, que aborda a questão detalhadamente em «Quality of EU Legislation under Scrutiny: What kind of Problem, by what kind of Standards?», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.) *Quality of Legislation – Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 31-64.

²³. Cfr. *Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community Legislation OJC 1993, 166, 17 June 1993.*

²⁴. Cfr. EU Commission, *General Guidelines for legislative policy*, document SEC (1995) 2255/7, 18 January 1996.

²⁵. Cfr. *Inter-Institutional Agreement* aprovado em dezembro de 1998, publicado no JO, 1999, 73/1.

texto salientava-se a importância de «uma formulação clara, simples e precisa dos atos legislativos comunitários [...] para a sua boa compreensão pelo público e pelos agentes económicos». Acrescentava-se que «Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da segurança jurídica, que faz parte da ordem jurídica comunitária, exige que a legislação comunitária seja clara, precisa e a sua aplicação previsível para os sujeitos de direito».

2.º Período – 2002/2005

A definição dos princípios e instrumentos que devem nortear a *política legislativa*, que se consubstanciou na aprovação do programa *Better Law Making*, caracteriza este segundo período.

Em 2000, no Conselho Europeu de Lisboa, definiram-se objetivos ambiciosos de crescimento económico para a Europa, que foram explanados na comunicação sobre *European Governance*²⁶, na qual se chamava a atenção para a qualidade da legislação, enquanto importante fator de desenvolvimento económico.

Foi criado um grupo de trabalho – que veio a designar-se Grupo *Mandelkern*, do nome do seu presidente –, que produziu um importante relatório no qual «se enunciam os princípios considerados fundamentais para a melhoria da qualidade legislativa na União Europeia e nos Estados-membros»²⁷. Foram elencados como princípios fundamentais no âmbito de uma política legislativa: *necessidade; proporcionalidade; subsidiariedade; transparência; responsabilidade; acessibilidade e simplicidade da lei*. Foram ainda enumerados os principais instrumentos por via dos quais se concretizam aqueles princípios: *a consulta/participação; a avaliação de impacte; os programas de simplificação e acesso à legislação – revisões periódicas da legislação e a consolidação da legislação*. Pode concluir-se que:

*For the first time, all Member States agreed on the need to introduce principles of regulatory quality in their policies and to implement specific tools in 'key areas' [...]. Most of the ideas aired in the Mandelkern report had already been advocated by the OECD. But the importance of the Mandelkern report is political: with the report, a political agenda for the Member States and the EU institutions was set*²⁸.

Em 2002, é aprovado um *sistema integrado de avaliação de impacte* visando a análise custo-benefício de novas propostas, num quadro de desenvolvimento económico sustentável. Sistema que irá sendo sucessivamente aperfeiçoado.

²⁶. Cfr. *White paper on European Governance*, COM (2001) 428 final, p. 20.

²⁷. Cfr. *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, 13 November 2001 in http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

²⁸. Claudio Radaelli, Fabrizio De Francesco, *Regulatory Quality in Europe – Concepts, measures and policy processes*, Manchester University Press, 2007, p. 2 (sublinhado nosso).

Em 2003, é celebrado o *Inter-Institutional Agreement on Better Law-Making*, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão²⁹, que previa:

- O desenvolvimento da coordenação inter-institucional;
- A consideração das alternativas à aprovação de nova legislação (auto-regulação e coregulação);
- O desenvolvimento do procedimento de avaliação legislativa das propostas apresentadas pela Comissão³⁰.

3.º Período – 2005/2010

Este terceiro período centra-se na ideia de que a legislação tem um papel fulcral para o desenvolvimento económico, seja no plano comunitário, seja entre Estados-membros, valorizando-se a função instrumental da lei enquanto ferramenta para o desenvolvimento económico.

Em 2005 foi aprovado o programa *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*³¹. Este programa procedeu à revisão da Estratégia de Lisboa, devido aos problemas no desenvolvimento económico europeu. A Comissão propôs então que o *crescimento* e o *emprego* fossem os objetivos centrais da revista Estratégia de Lisboa. Neste contexto, a Comissão anunciou a sua intenção de aprovar uma iniciativa para assegurar que a elaboração da lei se adapte às exigências do século XXI, esclarecendo que esta iniciativa se iria desenvolver com base no programa *Better Law-Making*, apresentado em 2002.

Em 2006, a Comissão apresentou o programa *A Strategic Review of Better Regulation in the European Union*³². Dele constavam como principais propostas:

- A revisão das orientações para a avaliação de impacte, com a publicação de novas diretrizes da UE sobre a matéria³³, e a criação do *Impact Assessment Board*, uma unidade independente que reporta diretamente ao presidente da Comissão e tem como missão o controlo da qualidade das avaliações de impacte realizadas no âmbito da Comissão³⁴;
- A introdução de um programa de análise e controlo dos custos administrativos derivados da legislação³⁵ – entendendo-se por *custos administrativos da lei* «os encargos suportados pelas empresas para prestar informação sobre a sua atividade» –. Para a quantificação destes custos foi proposta a metodologia do *Standard Cost Model*, já adotada na Holanda com sucesso. Em alguns países europeus, como a Holanda e o Reino Unido, existiam já entidades independentes, cuja missão era apoiar os departamentos ministeriais no controlo dos encargos administrativos suportados pelas empresas³⁶.
- A construção de indicadores para avaliar a qualidade da política legislativa.

²⁹ Cfr. *Inter-Institutional Agreement on Better Law-Making*, JO 2003 C 321.

³⁰ Em novembro de 2005, foi aprovado, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia, o *Common Approach to Impact Assessment*, que pode ser considerado como o primeiro passo para o desenvolvimento de uma metodologia comum para a avaliação de impacte, a nível comunitário. Prevê-se que o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu elaborem a *avaliação legislativa* das suas alterações «substantivas» e que considerem, como regra geral, os estudos de avaliação de impacte da Comissão Europeia como ponto de partida para o trabalho a desenvolver.

³¹ Cfr. COM (2005) 97 final.

³² Cfr. COM (2006) 689 final.

³³ Cfr. referência a *Impact Assessment Guidelines* de 2005 e sucessivas atualizações em Anexo IV – Referências bibliográficas e sites de interesse.

³⁴ Cfr. *Impact Assessment Board Report for 2011* [EC (2012) 101 final] e *Impact Assessment Board Report for 2012* disponíveis em http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

³⁵ Com (2007) 23 – *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*.

³⁶ Cfr. Claudio Radaelli, «Reflections on the Political Economy of The 'War on Red Tape'», *Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 45, março de 2007, p. 26: «The Netherlands and the UK have already experimented for several years with independent quality control bodies. Germany has joined the group recently with its federal Normenkontrollrat, and Sweden may follow suit. The major task of these bodies, at least in the Netherlands and Germany, is to assist and challenge departments in the elimination of unnecessary burdens.»

4.º Período – a partir de 2010

Neste último período, a preocupação central é a de valorizar o procedimento de avaliação de impacte legislativo e, em particular, a avaliação *ex post*, como um instrumento de controlo da qualidade da lei.

O objetivo do programa Smart Regulation, aprovado em 2010, é considerar «the whole policy cycle – from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision». Considera-se que:

*A key tool in this approach will be ex post evaluation [...] This approach must be extended so that evaluations of legislation become an integral part of smart regulation. Evaluating the effectiveness and efficiency of EU legislation will improve the quality of policy-making and help to identify new opportunities to simplify legislation and reduce administrative burdens.*³⁷

³⁷ COM (2010) 543 final – *Smart Regulation in the European Union*.

No programa em análise, salienta-se a importância do *Impact Assessment Board* (IAB), que assegura um controlo de qualidade independente dos estudos de avaliação de impacte, referindo-se que

It has found that the IAB is providing valuable quality control, that impact assessments have become an integral part of policy development within the Commission, and that they help the European Parliament and Council when considering the Commission's proposals.

Outro aspeto considerado da maior importância no âmbito do programa *Smart Regulation* é o desenvolvimento do *procedimento de consulta*, a nível da UE e dos Estados-membros, nomeadamente no que respeita aos períodos de consulta, à qualidade dos documentos disponibilizados e à melhor utilização das diversas ferramentas de difusão da informação.

Capítulo 5

Exemplos de elaboração da lei a nível europeu

5.1. Holanda

• *Better Regulation Agenda*

De acordo com a avaliação da OCDE sobre *Better Regulation* na Holanda, publicada em 1999, «a Holanda foi um dos primeiros países europeus a desenvolver políticas de *Better Regulation*». A Holanda tem desenvolvido uma grande atividade junto das instituições europeias, visando o desenvolvimento da *Better Regulation*.

A Holanda foi pioneira no desenvolvimento da metodologia *Standard Cost Model for the Reduction of Administrative Burdens*. Esta metodologia foi desenhada, prioritariamente, para controlar os custos administrativos da lei para as empresas. De acordo com a agenda da UE, o *Regulatory Reform Group* (RRG) – situado, desde 2009, no Ministério dos Assuntos Económicos e Inovação (previamente no Ministério das Finanças) – passou a centrar a sua atenção na redução dos custos legislativos para as empresas, cidadãos e determinados setores profissionais (*Reduction of Regulatory Burdens*).

A avaliação *ex ante* da nova legislação é um ponto fraco no desenvolvimento da *Better Regulation Agenda*. Com efeito, a Avaliação de Impacte Legislativo não é considerada no *Integrated Assessment Tool*, instrumento de controlo da legislação, ao qual nos referiremos posteriormente, e as alternativas à legislação não são consideradas de modo consistente, de acordo com a opinião de alguns especialistas³⁸ e também da análise da OCDE³⁹.

• *Regulatory Reform Group* (RRG)

As atribuições da *Regulatory Reform Group* são:

- Desenvolver estudos e ações sobre a redução dos custos administrativos da lei;
- Apresentar propostas para a adoção de um programa integrado de Avaliação de Impacte Legislativo;
- Apresentar propostas para avaliação de alternativas à legislação.

³⁸ Cfr. Claudio M. Radaelli (Project Leader), Lorenzo Allio, Andrea Renda, Lorna Schrefler, *How to learn from the International Experience: Impact Assessment in The Netherlands – Final Report – March 2010*; «Over the past two decades, The Netherlands has experienced successfully with tools, models, and organisational structures for regulatory oversight. In particular, it has developed administrative capacity for regulatory quality, and has accumulated considerable experience in the areas of administrative burdens reduction, checklists for the quality of legislation, and regulatory cost assessment. However, the progress made with the systematic assessment of a wide range of costs and benefits has been limited. A recent report by the OECD has shed light on some limitations of the checklist approach pursued up until recently, observing that ‘there are no standard or compulsory analytical methods. The contents of the impact assessment are ‘from free’ The emphasis remains (...) on capturing side effects rather than a consolidate weighing up of overall impacts’» (p. 5). [cont. na p. seguinte]

³⁹ Cfr. *Better Regulation in Europe, The Netherlands*, OECD 2009, p. 14 «There is an increasingly urgent need to address *ex ante* impact assessment of new regulations, as current processes do not provide a sufficiently strong framework for a robust, evidence-based development of new regulations. This is an important weakness as it undermines the government’s control of new burdens. These appear to be a broad consensus for change. Issues that need attention include the institutional support framework, training and methodologies, the development of an integrated process, and the need to make public consultation an integral part of the process.»

38. [cont.] O relatório formula sugestões na perspectiva do futuro sistema de RIA, considerando que: «The RIA reform plan will naturally complement the steps undertaken in the recent past in terms of better regulation tools and their quality assurance mechanisms. We therefore not advise to introduce only some components of RIA – the so-called light approach (...) because The Netherlands has enough capacity to plan a comprehensive system, and the fact that the RIA – light phase has already taken place between 2002 and now (...) considering the political – administrative context of The Netherlands, an option is to use RIA for both primary and secondary legislation, including the implementation of EU legislation. (...) The template for RIA should be integrated. The assessment of major proposals should cover costs and benefits, sustainability, trade impacts and competition tests. This implies cooperation with competition authorities and regulatory authorities in the RIA process and in oversight» (p. 12-13). Cfr. Rob van Gestel and Marie-Claire Menting, «The impact of ex ante evaluation of legislation: going Dutch?» in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, p. 221: «In 1994 the National Audit Office (NAO) concluded that assessment of legislative drafts were usually conducted in a rather intuitive and non systematic way. Normally, a proper justification of the assessment methods was lacking and the NAO concluded that the availability of alternatives to legislation, still received little attention in the process of legislative scrutiny. From 1994 onward, a number of attempts were undertaken to improve the quality of ex ante evaluation but all with limited success. Important explanations for the disappointing results are the lack of transparency with respect to the assessment methods and the proliferation of assessment tools. With respect to methods of ex ante evaluation it is safe to say that, apart from the Standard Cost Model designed to calculate administrative burdens, there is no shared understanding among experts as to how future effects of new pieces of legislation should be estimated. As far as the proliferation of assessment tools is considered, it says enough that, until recently, there were over a

[cont. na p. seguinte]

• *Dutch Advisory Board on Regulatory Burdens (ACTAL)*

O *Dutch Advisory Board on Administrative Burdens (ACTAL)* foi estabelecido em 2000, por disposição legal, como uma entidade independente e temporária com funções de consultadoria, tendo como atribuições a emissão de recomendações para a redução dos custos administrativos da lei para as empresas.

Desde 2000, as atribuições do ACTAL foram alteradas diversas vezes. Em 2011, uma nova disposição legal veio alterar o seu nome para *Advisory Board on Regulatory Burdens* e clarificou as suas novas funções. Atualmente, enquanto entidade independente, permanente e externa, o ACTAL aconselha o Governo e o Parlamento sobre a forma de minimizar custos da legislação, em sentido amplo – custos administrativos e custos de contexto – para as empresas, cidadãos e determinados setores profissionais.

O ACTAL tem três funções de aconselhamento: *auditoria* – uma auditoria anual aos ministérios para avaliar a eficácia do seu sistema de avaliação; *avaliação ex ante* – dirigida a propostas legislativas que se prevê que venham a ter influência significativa nos custos administrativos e de contexto para as empresas; *recomendações estratégicas* – dirigidas ao Governo sobre a sua orientação quanto à redução dos custos administrativos e de contexto da lei e quanto aos instrumentos que o Governo adota para este fim, bem como recomendações para grupos específicos de empresas, cidadãos e determinados setores profissionais. O ACTAL desenvolve a sua atividade com base nos sinais/propostas vindos da sociedade no que se refere à redução dos custos administrativos e de contexto da lei.

Os valores principais que regem o procedimento de atuação do ACTAL são: independência, abertura à sociedade e uma atitude responsável face aos problemas.

Com o seu atual estatuto permanente, o ACTAL assume um novo e importante papel no desenvolvimento da *Better Regulation Agenda* na Holanda.

O ACTAL desenvolve o seu trabalho com outras organizações europeias, como o *German Normen Kontrollrat*, o *Swedish Regelradet* e o *UK Regulatory Policy Committee*. Estas entidades partilham informação e elaboram recomendações sobre a abordagem europeia às questões legislativas, em particular à pressão regulatória.

• **Procedimento legislativo governamental**

Todos os esforços para definir uma metodologia visando a qualidade da legislação estão centrados na iniciativa governamental, devido ao facto de a iniciativa parlamentar ser diminuta. Por exemplo, em 2010, foram apresentadas ao Parlamento 1625 propostas de iniciativa governamental e dez propostas de iniciativa parlamentar.

Desde 2009, há três importantes etapas na preparação da lei a nível governamental: na primeira etapa, o departamento legislativo de cada ministério prepara o anteprojeto, considerando o *Integrated Assessment Tool* (IAT); na segunda etapa, o Departamento Legislativo do Ministério da Justiça e Segurança analisa os anteprojetos de cada ministério, considerando os princípios do IAT; na terceira etapa, o *Dutch Council of State – Advisory Body on Legislation* elabora uma Recomendação sobre os anteprojetos legislativos. Etapas que analisamos seguidamente:

a) Ministério da Justiça e Segurança – *Integrated Assessment Tool* (IAT)

O *Integrated Assessment Tool* (IAT) foi adotado, em 2009, pelo ministro da Justiça e Segurança, na sequência de eleições, para dar apoio técnico e legal na preparação da legislação. O IAT está disponível *online* para todos os ministérios.

O departamento legislativo de cada ministério, quando prepara uma nova legislação, deve responder a todas as questões que estão incluídas neste instrumento disponível *online* – informação restrita para os ministérios (o público não tem acesso a estas informações).

O IAT tem três fases distintas:

Fase I – *Análise do problema* – Quais são as partes envolvidas? Qual é o problema? Quais são os objetivos/fins? Porque é que é necessário legislar?

Fase II – *Instrumentos/Medidas* [A – Alternativas Regulatórias: coregulação; autoregulação; campanhas de informação; outras] [B – Justificação das medidas propostas: são exequíveis, eficientes?].

Fase III – *Efeitos* – nos cidadãos, no ambiente empresarial e a nível do Governo.

A informação de cada ministério será mais tarde analisada pelo Departamento Legislativo do Ministério da Justiça e Segurança, que assume assim um papel importante no procedimento de preparação da lei. Este departamento pode aceitar um anteprojeto, solicitar mais informações ou sugerir alterações ao anteprojeto.

Se o anteprojeto for aceite, será remetido ao *Dutch Council of State – Advisory Body on Legislation*.

b) *Dutch Council of State – Advisory Body on Legislation*

O *Dutch Council of State* é uma entidade independente, prevista na Constituição, com uma longa tradição na Holanda. Os seus membros são designados pelo Monarca e pelo Conselho de Ministros, de entre personalidades de reconhecido mérito e de vários setores da sociedade. O *Dutch Council of State* tem

38. [cont.] hundred different sector-specific *ex ante* checklists being applied in The Netherlands. The development of new assessment tools, however, failed to keep pace with the ambition to improve the quality of in particular policy – driven pieces of legislation. Several studies have shown that legislative drafts are hardly ever repealed or seriously amended as a result of an *ex ante* evaluation. [...] Besides, there are usually all kinds of legal and political constraints in the drafting practice that can disturb the role *ex ante* evaluation could play in theory in strengthening the evidence base of the decision-making process, such as a lack of discretion to consider alternatives for the national legislature due to supranational law or the influence of powerful stakeholders, and the public opinion. Nevertheless, there are also a number of factors limiting the potential of *ex ante* evaluation that have to do with the way the assessments are shaped and institutionalised.»

duas importantes divisões: a *Administrative Jurisdiction Division*, que funciona como Supremo Tribunal Administrativo, sendo os seus membros de nomeação vitalícia; e o *Advisory Body on Legislation*, cujos membros são nomeados pela sua experiência e conhecimento no domínio da legislação, sendo de nomeação temporária. A sua função é de aconselhamento ao Governo e Parlamento, pronunciando-se sobre todos os projetos legislativos, no que respeita a três aspetos centrais:

Análise Política: é necessário legislar e essa necessidade foi demonstrada? O projeto de lei será aceite pelos destinatários da norma? É a solução proposta *eficiente* considerando *custos e benefícios*?

Aspetos legais: o projeto é compatível com a *legislação superior* (convenções de direitos humanos; Constituição; legislação da União Europeia)? O projeto respeita os *princípios da democracia e do Estado de Direito* – segurança jurídica; proporcionalidade; igualdade perante a lei?

Aspetos técnicos: o projeto está organizado de maneira *lógica/sistemática*? O projeto está *bem redigido* de um ponto de vista técnico? Os artigos estão redigidos de forma *clara e compreensível*?

Quando a opinião do *Dutch Council of State* é negativa, o projeto, juntamente com o seu parecer, deve voltar para o Governo e ser discutido em Conselho de Ministros. O parecer é tornado público quando um projeto dá entrada na Segunda Câmara do Parlamento (na qual existe direito de introdução de alterações, as quais devem ser aprovadas por maioria de votos). Finalmente, o projeto é introduzido na Primeira Câmara do Parlamento (na qual não há possibilidade de introdução de alterações e o projeto deve ser aprovado por maioria de votos).

O texto de todos os pareceres publicados é disponibilizado no sítio do *Dutch Council of State*.

• Procedimento legislativo parlamentar

Para preparar um projeto de lei, os membros da Segunda Câmara do Parlamento podem solicitar apoio aos técnicos que exercem funções nos departamentos legislativos dos diversos ministérios. O projeto é posteriormente remetido ao *Dutch Council of State – Advisory Board on Legislation*. Depois da opinião positiva do *Dutch Council of State*, o projeto é apresentado na Segunda Câmara do Parlamento e seguidamente na Primeira Câmara (o procedimento em ambas as Câmaras é igual ao que rege a tramitação dos projetos iniciados ao nível governamental).

• **Free Communication Act**

Na Holanda, o *Government Information Public Act*, publicado em 31 outubro de 1991, permite que os documentos respeitantes ao procedimento legislativo sejam consultados.

• **Estudos e programas de formação na área da legislação**

Os estudos na área da legislação (*Legislative Studies, Theory and Methods of Legislation*) integram o *curriculum* académico de várias universidades holandesas.

As faculdades de Direito das Universidades de *Maastricht, Tilburg, Leiden* e *Groningen* oferecem cursos na área da legislação. Nas Universidades de *Maastricht* e *Leiden*, são oferecidos *Legislative Studies* no âmbito do *Master in Constitutional and Administrative Law*. A Faculdade de Direito da Universidade de *Tilburg* oferece um curso de *Theory and Methods of Legislation* no âmbito do *Bachelor in Public Administration* e um seminário opcional em *Legislation* no âmbito do *Master in Constitutional and Administrative Law*.

A *Academy for Legislation (Academie voor Wetgeving)* organiza programas de formação que visam a preparação de técnicos juristas dos serviços públicos a nível do Governo central, da Secretaria-Geral do Parlamento e da Delegação Permanente da Holanda em Bruxelas.

A *Academy for Legislation* oferece um programa de Mestrado com a duração de dois anos, o qual combina seminários teóricos e práticos sobre os diferentes aspetos da preparação da lei. Os candidatos seleccionados são integrados numa agência governamental (*in job training*) e devem frequentar os diversos seminários propostos pela *Academy for Legislation*. No fim do programa, os candidatos devem apresentar uma dissertação final a um júri, composto por especialistas governamentais e dois professores universitários. A *Academy for Legislation* organiza igualmente seminários e cursos de curta duração dirigidos a técnicos do setor público interessados nas questões de legislação.

Verifica-se uma repartição de tarefas entre as universidades e a *Academy for Legislation*, bem como as agências de consultadoria que oferecem programas de formação no domínio da legislação. As faculdades de Direito dedicam-se sobretudo às dimensões teórica e internacional da lei. A *Academy for Legislation*, bem como as agências especializadas, ocupam-se sobretudo com os aspetos mais técnicos da elaboração da lei – nomeadamente a redação e avaliação legislativa.

Síntese I.5.1 – Holanda

- *Standard Cost Model (SCM)* – A Holanda foi pioneira no desenvolvimento desta metodologia, que visa avaliar os custos administrativos da lei. Esta metodologia foi concebida, prioritariamente, para controlar os custos administrativos da lei para as empresas. Na sequência da agenda da UE, o SCM passou a ser um instrumento para o controlo dos custos administrativos e custos de contexto da lei para as empresas, mas também para os cidadãos e para determinados setores profissionais.
- Em 2009, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança, foi adotado o *Integrated Assessment Tool (IAT)*, um importante instrumento, disponível *online*, visando o apoio e controlo legal e técnico do procedimento legislativo de cada ministério. O Departamento Legislativo do Ministério da Justiça e Segurança, com base na leitura dos elementos do *IAT*, emite um *parecer* sobre os anteprojetos dos diversos ministérios, o qual condiciona a marcha do procedimento legislativo.
- O *Dutch Council of State – Advisory Body on Legislation*, depois da análise positiva do Departamento Legislativo do Ministério da Justiça e Segurança, emite um *parecer* sobre todas as propostas de iniciativa governamental, nos seguintes termos: análise da política legislativa; análise dos aspetos legais e técnicos. Este parecer é igualmente necessário para as propostas de iniciativa parlamentar.
- Na Holanda, a avaliação sistemática dos custos e benefícios da lei tem sido limitada. A avaliação *ex ante* da nova legislação é um ponto fraco no desenvolvimento da *Better Regulation Agenda*. O procedimento de avaliação *ex ante*, mediante a resposta a perguntas formuladas em *checklists*, foi desenvolvido até data recente – com a proliferação destes instrumentos – o que acabou por não permitir o desenvolvimento de um modelo de avaliação legislativa sistemático e coerente.
- Desde 2009, existe um *Grupo de Reforma da Legislação*, localizado no Ministério dos Assuntos Económicos e Inovação, que tem como principais atribuições: desenvolver estudos e ações respeitantes à Redução dos Custos Administrativos da Legislação; apresentar propostas para a adoção de um sistema integrado de Avaliação de Impacte Legislativo; apresentar propostas para a análise de alternativas à legislação.
- O *Dutch Advisory Board on Regulatory Burdens (ACTAL)* é uma importante entidade independente que tem como finalidade desenvolver, junto do legislador, uma cultura de redução dos custos administrativos da lei para as empresas, cidadãos, determinados setores profissionais, instituições e autoridades regionais e locais. O ACTAL emite pareceres para o Governo e Parlamento sobre a pressão regulatória que poderá advir da legislação planeada.
- Na Holanda, o *Government Information Public Act*, publicado em 31 de outubro de 1991, permite a consulta dos documentos preparatórios dos atos legislativos.
- Na Holanda deve ser sublinhado o número de disciplinas e programas sobre Legística oferecidos pelas universidades, bem como os programas de formação neste domínio, organizados pela *Academy for Legislation*. Consideramos que são um bom exemplo para os demais países.

5.2. Suécia

• *Better Regulation Agenda*

Para compreender o desenvolvimento da *Better Regulation Agenda* na Suécia é importante considerar a estrutura política e administrativa do país. A Suécia é um país com um número reduzido de ministérios, um número elevado de agências governamentais que executam as políticas do Governo e uma estrutura governamental importante ao nível local.

Pode afirmar-se que são recentes as medidas aprovadas na Suécia no âmbito da *Better Regulation Agenda*. Com efeito, o *Action Plan for Better Regulation* foi aprovado em 2006, na sequência de eleições gerais. O objetivo principal deste Plano era a redução dos custos administrativos da lei para as empresas.

A partir do final de 2007, verificam-se novos desenvolvimentos no quadro da *Better Regulation Agenda*:

- O ministro da Empresa, Energia e Comunicações passou a ter especiais responsabilidades no que respeita ao Programa de Reforma da Legislação;
- Foram aprovadas novas orientações para a Avaliação de Impacte Legislativo;
- Foi criado o *Better Regulation Council*, uma comissão independente com largos poderes na análise da legislação, em particular no que se refere à avaliação de impacte legislativo.

• **Avaliação de Impacte Legislativo**

A estrutura política e administrativa da Suécia explica o facto de as primeiras medidas adotadas no que respeita à avaliação de impacte legislativo terem sido dirigidas às agências governamentais. De facto, a *Ordinance on Impact Analysis of Regulation* (Dezembro 2007) prevê que as agências governamentais devem elaborar uma avaliação de impacte antes da adoção ou revisão de um procedimento legislativo. Esta regulamentação especifica: o conteúdo de uma avaliação de impacte e a monitorização, a realizar pelas agências, dos efeitos da legislação e regulamentações aprovadas. A *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* e a *National Financial Management Authority* são responsáveis pelos métodos de desenvolvimento, orientação e formação relacionados com a aplicação desta regulamentação.

Em junho de 2008, as *Guidelines for work on Regulatory Impact Assessments in the Government Offices* foram publicadas pelo ministro da Empresa, Energia e Comunicações. Previa-se que deveria ser efetuada uma avaliação de impacte legislativo para as novas propostas legislativas ou alterações legislativas apresentadas pelos departamentos ministeriais. Considerava-se que não era

necessário elaborar uma avaliação de impacto legislativo para propostas legislativas de menor importância ou nos casos em que a mesma atrasasse a análise de determinado assunto, de tal modo que traria inconvenientes significativos, considerando a importância da legislação a adotar.

Os diretores-gerais para a Administração e Assuntos Jurídicos, em cada ministério, devem monitorizar a elaboração das avaliações de impacto, de modo a assegurar que as mesmas sejam conduzidas de acordo com os princípios regulamentares.

• *The Swedish Better Regulation Council (Regelradet)*

O *Swedish Better Regulation Council* (BRC) é uma entidade independente⁴⁰, criada em maio 2008, sob tutela do ministro da Empresa, Energia e Comunicações.

Em junho de 2008, foram publicadas as *Guidelines for the Provision of Information by the Government Offices to the Swedish Better Regulation Council*.

Nos termos das diretrizes de 2008, o *Better Regulation Council* foi criado tendo como atribuição a revisão de todas as propostas de legislação – novas ou revendo legislação anterior – com implicações nas condições laborais das empresas, na sua competitividade ou em quaisquer outras especificações que pudessem ter um efeito adverso nas empresas. O BRC deveria pronunciar-se sobre a forma como tinha sido conduzida a avaliação de impacto legislativo e analisado se as propostas legislativas tinham sido formuladas de forma a alcançar o seu objetivo numa «forma simples e com custos administrativos reduzidos para as empresas».

Em agosto de 2011, foram aprovadas novas atribuições pelo BRC, no que respeita à análise da avaliação de impacto legislativo, passando nomeadamente a:

- Dar prioridade no apoio aos *Committees of Inquiry* na preparação das avaliações de impacto legislativo;
- Fornecer ao legislador orientações claras no sentido de corrigir as deficiências existentes nos estudos de avaliação de impacto;
- Dar apoio aos legisladores, a seu pedido, na análise das avaliações de impacto legislativo respeitantes a propostas originárias da UE, que se prevesse que teriam uma influência considerável nas empresas suecas e aconselhar nestas situações sobre os elementos que deveriam ser considerados na avaliação de impacto legislativo a elaborar na Suécia;
- Compilar uma coleção de bons exemplos de avaliações de impacto a disponibilizar no sítio da BRC;
- Coligir e analisar estatísticas com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento das análises de avaliação de impacto legislativo.

⁴⁰ No Relatório Anual de 2010 do *Better Regulation Council* pode ler-se «O Conselho é independente do Governo. Consideramos que o Conselho devia ser organizado como uma agência governamental e não como um Comité. O Conselho iniciou uma discussão com o Governo no sentido de alterar a sua estrutura organizacional».

O *Better Regulation Council* publica, anualmente, um relatório, que é um documento interessante para perceber algumas das dificuldades das análises da avaliação de impacto na Suécia. O Relatório de 2010 propõe duas importantes recomendações:

- *Consideração de alternativas à lei* – «A descrição das soluções alternativas à lei constitui uma base importante para avaliar se foi escolhida a melhor solução administrativa. O BRC encontrou, frequentemente, deficiências na descrição das soluções alternativas, o que, em muitos casos, dificulta perceber se uma solução menos complicada para as empresas teria sido possível. É raro, por exemplo, que as alternativas para regulações obrigatórias sejam detalhadas, nomeadamente no que se refere a avisos ou informações. É também pouco frequente que o legislador apresente alternativas para a formulação de regulamentações.»
- *Consideração sobre as Diretrizes de Avaliação de Impacte Legislativo* – Considera-se que «as diretrizes sobre avaliação de impacto legislativo não oferecem instruções claras no que respeita aos casos em que uma avaliação de impacto legislativo é obrigatória e sobre quais os aspetos que devem ser considerados na sua elaboração». De facto, não foi fixado um critério para identificar os casos em que uma avaliação legislativa é obrigatória.

• *Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation*

O *Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation* (cujo acrónimo sueco é NNR), criado em 1982, é uma entidade independente fundada pelos seus membros. Os membros do NNR englobam 14 das maiores organizações empresariais e comerciais suecas, as quais representam cerca de 300 mil empresas. A NNR é muito ativa a nível nacional e europeu. A nível nacional, coordena a análise, numa perspectiva empresarial, de nova legislação e das alterações à legislação vigente, incluindo os relatórios de avaliação de impacto legislativo. A NNR publica um relatório anual, dirigido ao Governo, com propostas e recomendações sobre a atividade legislativa.

A nível europeu, a NNR preside ao *BusinessEurope Better Regulation Working Group*, o qual inclui representantes de todas as principais organizações empresarias dos Estados-membros da UE.

• **Procedimento legislativo governamental**

a) *Committee of Inquiry*

A nível governamental, para dar início a um ato legislativo, em praticamente todas as situações é designado um *Committee of Inquiry*, o qual é composto por especialistas na matéria, técnicos do setor público e políticos. O Governo

elabora Termos de Referência para cada *Committee of Inquiry* – define-se o objetivo bem como as questões e problemas que devem ser considerados –.

O *Committee of Inquiry* apresenta a sua proposta legislativa no denominado *Inquiry Report*. Os Termos de Referência e o *Inquiry Report* são publicados no *Swedish Government Official Reports Series*.

O Governo circula o *Inquiry Report* para comentários por diversas entidades: agências governamentais, autoridades governamentais ao nível local, organizações não-governamentais, cujas atividades possam vir a ser afetadas pela proposta legislativa.

Recebidos os comentários das diversas entidades consultadas, o respetivo ministério elabora uma proposta, que por sua vez é submetida ao *Better Regulation Council* (BRC), o qual examina, em particular, se a proposta exerce efeitos específicos a nível das empresas e analisa igualmente o estudo de avaliação de impacto legislativo contido na proposta.

b) Departamentos e agências governamentais

Sempre que o Governo executa decisões do Parlamento (*Riksdag*) e toma iniciativas para a adoção de novas medidas legislativas ou alterações legislativas é apoiado por:

- *Departamentos Governamentais* – para além do nível executivo, cada ministério tem um número de técnicos superiores cuja designação não é política;
- O diretor-geral para os Assuntos Administrativos tem a responsabilidade de assegurar que os princípios da legalidade e uniformidade são observados na condução de todos os assuntos ministeriais;
- O diretor-geral para os Assuntos Jurídicos tem a responsabilidade de assegurar que as leis e outros atos normativos preparados no ministério são consistentes, uniformes e respeitam as leis hierarquicamente superiores.
- *Agências Governamentais* – A principal responsabilidade destas agências é executar as decisões tomadas pelo Parlamento (*Riksdag*) e pelo Governo. Contudo, o Governo não determina a forma de atuação das agências em casos individuais, nem como devem aplicar a legislação. As decisões das agências governamentais podem ser objeto de recurso para o Governo. Exemplos de Agências Governamentais: *National Board of Health and Welfare*, *National Insurance Board* ou *The National Labour Market Board*.

• Procedimento legislativo parlamentar

As propostas legislativas vindas do Governo, de um membro do Parlamento ou de um partido são analisadas por uma das comissões parlamentares. Qualquer membro do Parlamento pode apresentar uma contra-proposta. Finalmente, a

Comissão submete um relatório e a proposta ao Parlamento para aprovação. A lei será publicada no *Swedish Code of Statutes*.

- **Livre acesso à informação**

A mais recente Lei de Liberdade de Imprensa foi aprovada em 1949, ainda que a Suécia tenha estabelecido a Liberdade de Imprensa em 1766, tendo sido o primeiro país do mundo a fazê-lo.

O aspeto mais importante da Lei de Imprensa é o direito dos cidadãos de poderem aceder e consultar os documentos públicos – princípio do acesso público aos documentos oficiais –.

De acordo com a Lei de Liberdade de Imprensa, o direito de acesso aos documentos públicos pode ser restringido «mas apenas se as restrições forem necessárias, considerando certos interesses consagrados na lei, em relação aos quais a necessidade de reserva é particularmente importante, interesses como a segurança do Estado, as relações com outros países ou organizações internacionais, as atividades de autoridades públicas para prevenir ou suprimir crimes e a proteção de circunstâncias individuais relativas a pessoas ou circunstâncias económicas»⁴¹.

⁴¹ Comunicação do Minister for Constitutional and Civil Law, Mrs Reidunn Laurén, 21 January 1994, Justice Department.

Síntese I.5.2 – Suécia

- A estrutura política e administrativa da Suécia caracteriza-se por um número reduzido de ministérios, um número elevado de agências governamentais que executam as políticas do Governo e uma estrutura governamental importante ao nível local.
- Na Suécia, para iniciar um procedimento legislativo é designado um *Committee of Inquiry*, o qual é constituído por especialistas na matéria, técnicos dos departamentos ministeriais e políticos.
- Em 2006, depois de eleições gerais, foi iniciado um programa de *Better Regulation*. O objetivo principal deste programa era a redução dos custos administrativos para as empresas. Nos anos seguintes, o programa *Better Regulation* teve novos desenvolvimentos:
 - O ministro da Empresa, Energia e Comunicações passou a ter especiais responsabilidades no que respeita ao programa de Reforma Legislativa;
 - Em 2007, a Recomendação sobre Avaliação de Impacte Legislativo definiu a obrigação para todas as agências governamentais de adoção de um procedimento de avaliação antes de aprovarem qualquer legislação ou recomendação;
 - Em 2008, foram publicadas novas orientações para a avaliação de impacte legislativo ao nível dos departamentos governamentais;
 - Em 2008, o *Better Regulation Council* (BRC), uma entidade independente, foi criada sob tutela do ministro da Empresa, Energia e Comunicações, tendo como atribuições a revisão de todas as propostas de legislação – propostas de nova legislação ou revendo legislação anterior – que tivessem implicações nas condições laborais das empresas ou na sua competitividade;
 - Em 2011, foram aprovadas novas atribuições do BRC, no que respeita à análise da avaliação de impacte legislativo, passando nomeadamente a: dar apoio aos *Committee of Inquiry* na preparação das avaliações de impacte legislativo; fornecer ao legislador orientações claras na elaboração de avaliações de impacte legislativo; compilar uma coleção de exemplos de avaliações de impacte legislativo a disponibilizar no sítio do BRC;
 - O BRC publica, anualmente, um relatório, que é uma importante fonte de informação das suas atividades e apresenta recomendações interessantes para desenvolvimento dos estudos de avaliação de impacte legislativo.
- O *Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation* (cujo acrónimo sueco é NNR) é uma entidade independente muito ativa, tanto ao nível nacional, como europeu. No âmbito nacional, coordena a análise, no contexto empresarial, de nova legislação e de alterações à legislação vigente, incluindo os relatórios de avaliação de impacte legislativo. No âmbito europeu, tem também uma importante atividade pois preside ao *BusinessEurope Better Regulation Working Group*;
- O princípio de livre acesso aos documentos é previsto no Artigo 1.º, Capítulo II, da Lei sobre Liberdade de Imprensa, a qual, na Suécia, tem valor de Lei Constitucional.

5.3. Reino Unido

• Desenho institucional

a) Os principais atores ao nível central são:

- O *Reducing Regulation Committee*, um subcomité do Gabinete (RRC);
- O *Better Regulation Executive*, na dependência do Governo (BRE);
- O *Regulatory Policy Committee*, uma autoridade administrativa independente, composta por seis membros e algum pessoal de apoio, que analisa as avaliações de impacto dos projectos legislativos (RIAs), utilizando o chamado «sistema das três bandeiras» (RPC);
- O *Better Regulation Strategy Group*, um órgão consultivo independente;

Para além destes, também o *National Audit Office* (NAO), independente e dedicado ao controlo financeiro, desempenha um papel importante, sobretudo no plano da avaliação retrospectiva⁴².

⁴² Cujas funções o aproximam do nosso Tribunal de Contas.

b) A maioria das tarefas de avaliação é executada no âmbito de cada ministério. Em cada um dos ministérios, do topo para a base, encontramos:

- O *Minister*⁴³ *in charge of the Better Regulation Agenda* (BRA);
- Os *Board Level Champions*, técnicos superiores encarregados de analisar os projetos de legislação à luz da BRA;
- As *Better Regulation Units*.

⁴³ O *Minister* corresponde ao nosso secretário de Estado.

• Fundamentos e objetivos da *Better Regulation*

a) A análise da BRA permite compreender os fundamentos e os objetivos da *Better Regulation*.

A ideia básica é simples: legislar deve ser a derradeira opção. Isto implica reduzir o número de leis bem como simplificar, se não mesmo «raspar», as restantes. Exige que sejam tomadas em consideração todas as alternativas à legislação, nomeadamente a autoregulação (como os códigos de conduta), a coregulação, a informação e a educação (a etiquetagem é talvez o melhor exemplo) e ainda os instrumentos económicos (impostos, subsídios, leilões, quotas, licenças).

A generalização das *sunset clauses*⁴⁴ constitui igualmente um instrumento de eliminação de leis que já não servem qualquer interesse público relevante. Elas têm de ser incluídas em qualquer nova lei, impondo um prazo de cinco anos para a sua avaliação obrigatória.

⁴⁴ Cláusulas de caducidade.

Mas a ideia de legislar como último recurso implica ainda que os projetos legislativos estabeleçam objetivos claros, simultaneamente específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e calendarizados. Se tal não acontecer, será difícil compreender o propósito da lei, tornando quase impossível a sua avaliação.

b) Diminuir os custos decorrentes da legislação para os cidadãos e as empresas é outro objetivo fundamental da BRA. Tendo em conta que a legislação nunca é isenta de custos – impondo sempre despesas, seja aos cidadãos, seja às empresas e à própria administração pública –, o primeiro-ministro, baseado no programa político da coligação conservadora – liberal no poder, impôs a regra «uma a mais, outra a menos» (*One-in, One-out* – OIOO).

Naturalmente, o significado da regra não é o de que qualquer nova lei deve necessariamente substituir e eliminar uma lei anterior. O verdadeiro significado da regra consiste em que nenhum custo directo pode ser imposto por uma nova lei nacional⁴⁵ aos cidadãos e às empresas, a não ser que seja compensado com a revogação de uma regra impondo custo idêntico, no âmbito do mesmo ministério.

⁴⁵ A transposição de diretivas da UE, bem como a legislação fiscal, estão isentas da regra.

c) O terceiro objetivo da BRA é a melhoria da qualidade da legislação, tanto ao nível nacional, como da UE.

d) Caminhar no sentido de uma aplicação da lei assente no risco é outra ideia forte da BRA. A intensidade das medidas de execução da lei deve ser proporcional ao risco da atividade regulada por esta; aumentando o risco, também a execução deve ser mais rigorosa e exigente.

e) A última ideia mestra da BRA é a da importância decisiva dos instrumentos de participação e consulta.

O Reino Unido tinha um *Code of Practice on Consultation*, substituído em 2012 pela *Guidance on Consultation Principles*. Tanto um como outro constituem *soft law*. Não obstante, um grande número de departamentos e agências do Reino Unido adoptou-os.

A *Guidance* tornou os processos de consulta mais flexíveis, (a) indicando que a consulta não é adequada a determinados projetos legislativos, (b) esclarecendo que os períodos de tempo para as consultas devem ser realistas e proporcionais à importância dos projetos e garantir aos interessados tempo suficiente para uma resposta reflectida e (c) recomendando que os legisladores escolham cuidadosamente as entidades a consultar, de forma a assegurar que a consulta atinja o universo dos afetados pela nova lei.

• Instrumentos e processos da *Better Regulation*

a) Qualquer projeto de lei oriundo dos ministérios e das agências exercendo poderes públicos e produzindo regras susceptíveis de afetar os cidadãos e as empresas deve ser objeto de avaliação, mediante uma avaliação de impacte regulatório (RIA). Por outras palavras, «avaliações de impacte são em geral aplicáveis a todas as intervenções do Governo que afetem o setor privado, o terceiro setor e os serviços públicos, independentemente da fonte: interna ou internacional»⁴⁶.

⁴⁶ Impact Assessment Guidance, p. 1.

Uma vez elaborado o projeto pelos técnicos do ministério, é submetido a uma avaliação de impacte. Ambos são então enviados ao RPC, o qual analisa a avaliação, elabora um parecer sobre ela e aplica-lhe uma bandeira:

- Vermelha, se a avaliação não é satisfatória, demonstrando uma análise insuficiente e falta de conhecimento da realidade;
- Amarela, se existem insuficiências pontuais na avaliação;
- Verde, se a avaliação é satisfatória, admitindo-se que o RPC faça sugestões para melhorar a respetiva qualidade.

O parecer é então enviado ao proponente. Se tiver recebido uma bandeira verde, o projeto é remetido ao RRC, juntamente com o parecer do RPC; se a bandeira tiver sido amarela ou vermelha, o projeto é devolvido ao proponente, com a indicação dos pontos a rever e a melhorar para poder receber uma bandeira verde. Somente depois de ter recebido esta é que o projeto pode ser enviado ao RRC, que emite a indispensável autorização para legislar (*clearance to regulate*).

b) O RPC analisa a avaliação de impacte regulatório, verifica se respeita o Livro Verde (um manual de avaliação para o Governo) e a *Impact Assessment Guidance*. Para fazer isto, o RPC adoptou seis recomendações, a seguir por todos quantos produzem avaliações de impacte regulatório:

- Não presuma que legislar é a solução;
- Despenda tempo e esforço a ponderar as alternativas;
- Certifique-se de que tem conhecimento suficiente da realidade;
- Produza estimativas fiáveis dos custos e dos benefícios;
- Avalie os impactes não monetários;
- Explique e apresente os resultados com clareza.

As razões mais frequente para uma avaliação de impacte regulatório receber uma bandeira vermelha são (1) não conseguir produzir estimativas fiáveis de custos e benefícios, (2) falta de conhecimento da realidade e (3) insuficiente consideração de opções e alternativas.

c) O procedimento legislativo inclui, pelo menos, um momento de consulta: de acordo com as regras, «a consulta formal deve realizar-se numa fase em que seja possível influenciar o resultado legislativo». Claro: de outra forma, qual seria o propósito da consulta?

O período mínimo da consulta deve ser de 12 semanas, mas pode ser mais longo.

A consulta é escrita e pública, o que significa que qualquer pessoa pode participar. Para assegurar a eficácia da consulta, o projeto de lei deve ser acompanhado de todos os documentos necessários (estes e nenhuns outros) para avaliar os seus custos e benefícios. Tais documentos devem ser acessíveis a todos e orientados para os afetados (isto é, devem considerar os cidadãos e as empresas afetados pelo projeto).

Cada resposta à consulta deve ser cuidadosamente analisada e devem ser dados a conhecer aos participantes na consulta os resultados daquela.

Síntese I.5.3 – Reino Unido

- O propósito da *Better Regulation Agenda* é melhorar a qualidade da legislação, tanto ao nível nacional como da UE.
- No âmbito da BRA, qualquer projeto de lei oriundo dos ministérios e das agências que exercem poderes públicos e produzem regras susceptíveis de afetar os cidadãos e as empresas deve ser objeto de avaliação de impacto regulatório.
- A maioria das tarefas relativas à avaliação de impacto regulatório é desempenhada no âmbito dos ministérios.
- Legislar deve ser considerado o último recurso; para tanto, os projetos legislativos devem estabelecer objetivos claros, simultaneamente específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e calendarizados.
- Os instrumentos de participação e consulta são essenciais em qualquer avaliação de impacto regulatório.
- A intensidade das medidas de execução da lei deve ser proporcional ao risco inerente à atividade regulada; aumentando o risco, também a execução deve ser mais rigorosa e exigente.

• Introdução geral

Antecedentes históricos e enquadramento institucional

Na Suíça, as atitudes face à lei e às práticas no domínio da legislação são fortemente condicionadas pela estrutura federal do país e pela história que moldou esta estrutura.

A Suíça é uma federação de cantões que mantêm ainda hoje atributos de soberania. A atividade do Estado é o resultado de uma sofisticada divisão institucional do trabalho entre os cantões e a Confederação. No que diz respeito à legislação, esta divisão do trabalho significa, em primeiro lugar, que a legislação federal coexiste com legislações cantonais, o que exige esforços permanentes de coordenação legislativa. Significa também, no plano federal, que a elaboração de textos legais e a sua aplicação cabem a instâncias de nível diferente: o direito é produzido por instâncias federais, enquanto a sua implementação é remetida, na sua maior parte, para instâncias cantonais. Neste contexto, os problemas de comunicação legislativa afetam não apenas os cidadãos, mas, em primeira linha, entidades públicas, o que gera uma forte pressão no sentido de resolver os problemas de qualidade da legislação.

A Suíça também é o resultado de esforços permanentes de manutenção de equilíbrios entre as várias partes do país (identificadas pela sua língua, por características mais ou menos urbanas ou mais ou menos rurais, pela religião, por tradições institucionais, etc.), cuja diversidade é reconhecida pela estrutura federal do Estado. Um meio de particular importância na garantia destes equilíbrios é a organização do governo federal: para facilitar uma distribuição tão equitativa quanto possível, não existe nenhuma área governamental de primeiro plano, mas sim sete *Departamentos* (correspondem a ministérios noutros países) com igual peso político, ligados uns com os outros por um compromisso de concertação permanente (princípio de «colegialidade»)⁴⁷. Isto quer dizer que a preparação de todas as propostas de lei a submeter à consulta pública ou ao Parlamento deve envolver todos os sete departamentos. O departamento mais diretamente interessado no assunto é responsável pela coordenação dos trabalhos preparatórios (*federführend*; aqui «departamento responsável») a título de *primus inter pares*.

Nestas condições, a lei não aparece como a ferramenta de uma autoridade central, mas sempre como o resultado de uma negociação. Isto explica, provavelmente, por que razão os especialistas suíços em matéria de legislação costumam

⁴⁷ Werner Bussmann
«Institutionalisierung der
Evaluation in der Schweiz»,
in Heinz Schäffer (dir.),
Evaluierung der Gesetze/
Gesetzesfolgenabschätzung (II)
– Weitere Erfahrungsberichte
aus der In – und Ausland/
Staatspraxis und Wirtschaft,
Viena, Manzsche Verlags – und
Universitätsbuchhandlung, 2007,
p. 10.

realçar a relação entre a noção de lei e a de cultura⁴⁸. Dois outros factos poderão contribuir para esta atitude bastante positiva face à lei. Um é que a legislação tem uma relação directa com um dos traços institucionais partilhados pelos cantões e pela Confederação: a sua tradição democrática. As características democráticas da legislação são aliás reforçadas pelo mecanismo do referendo: os eleitores têm o direito de exigir que uma lei recém-aprovada pelo Parlamento seja submetida ao voto popular, e isto acontece com alguma regularidade. Um outro facto é que a legislação, porque é publicada – e, aliás, originalmente redigida – nas três principais línguas oficiais, é um fator de reconhecida importância para a integração da Suíça.

Estas circunstâncias explicam porque é que, comparado com o que se verifica nos outros países aqui considerados, as críticas dirigidas à produção legislativa e as referências ao seu possível impacte negativo são moderadas. Isto explica também porque é que os esforços no sentido de melhorar a qualidade da legislação se iniciaram já há quase meio século. Um exemplo entre outros: o procedimento sofisticado que dá apoio ao departamento relevante na formulação das propostas de lei nas três principais línguas oficiais é referido pelos técnicos envolvidos como sendo o resultado de um processo de aprendizagem de mais de um século, com benefícios significativos para a qualidade das três versões. Uma compilação oficial, permanentemente actualizada, da legislação federal está disponível há mais de 40 anos, e a estrutura desta tem sido uma das principais referências no desenvolvimento recente da informação legislativa colocada em linha. Finalmente, a Ciência da Legislação foi introduzida como disciplina universitária já no princípio dos anos de 1980, podendo apoiar-se atualmente numa sólida rede de investigadores especializados.

O desafio, hoje em dia, na perspectiva dos técnicos entrevistados, é combinar esta já longa linha de desenvolvimento com a agenda mais recente da *Better Regulation*.

Evolução recente

Os primeiros passos no sentido do que hoje em dia se designa por *Better Regulation Agenda* já tiveram lugar nos anos 80 do século passado. A Associação suíça de legislação foi fundada em 1982⁴⁹. Nos anos de 1990, o Governo suíço deu luz verde a uma estratégia do *Office fédéral de la justice* de formação de técnicos superiores em matéria de legislação, que conduziu à redação de uma primeira versão de uma «guia da legislação», publicado em 1995⁵⁰. Neste mesmo ano, foi lançada uma revista académica suíça sobre temas de legislação, intitulada *LeGes*.

Estes esforços intensificaram-se no final dos anos de 1990, impulsionados por várias moções parlamentares. Em 1998 foram tomadas várias medidas respondendo às necessidades das pequenas e médias empresas suíças: foi introduzido um «teste de tolerância para PME», e criou-se, para supervisionar

⁴⁸ Luzius Mader, «From the struggle for law to the nurture of lawmaking – Recent efforts by the Swiss Confederation to improve the quality of legislation», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, p. 296.

⁴⁹ Luzius Mader, *op. cit.* p. 308.

⁵⁰ Luzius Mader, *op. cit.*, p. 302.

a aplicação deste «Teste de tolerância» um «Forum das Pequenas e Médias Empresas», que reúne representantes deste setor económico, assim como dos cantões e da administração federal⁵¹. Em 1999, criou-se um mecanismo de análise do impacto da regulamentação (*analyse d'impact de la réglementation*), com a menção explícita das iniciativas internacionais tomadas, nomeadamente, sob a égide da OCDE. Este mecanismo é implementado por todos os departamentos federais (=ministérios), com o apoio da Secretaria de Estado dos Assuntos Económicos (*Staatssekretariat für Wirtschaft – SECO*).

A nova Constituição Suíça, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2000, inclui um artigo dedicado em particular à avaliação do impacto das medidas tomadas pela Confederação (artigo 170), o que foi obviamente um resultado da evolução que se acaba de sumariar⁵². De acordo com o Regimento do Parlamento adoptado no seguimento da entrada em vigor da Constituição (*Parlamentsgesetz* do 13 de dezembro 2002, artigo n.º 141), o Governo deve incluir, nas mensagens a transmitir ao Parlamento para justificar as propostas de lei apresentadas, um ponto sobre as consequências económicas, sociais e ambientais da legislação.

Poucos anos mais tarde, o mecanismo de análise do impacto da regulamentação que tinha resultado destas inovações mereceu duas apreciações críticas. Por um lado, a Comissão Parlamentar encarregada do acompanhamento da atividade do Governo nesta matéria (*Geschäftsprüfungskommission*) publicou um relatório em maio de 2005; por outro lado, a OCDE publicou em 2006 um relatório: *Review of Regulatory Reform – Switzerland*⁵³. Considerando estas apreciações, introduziu-se em janeiro de 2006 um novo mecanismo, completando o mecanismo regular de análise do impacto da regulamentação: a «análise aprofundada de impacto» (*Vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung/Analyse d'impact approfondie*). Anualmente selecciona-se um número limitado de propostas de leis (três ou quatro por ano) entre as prioridades do programa anual do Governo, que são submetidas a uma avaliação *ex ante* aprofundada. Convém assinalar que, no mesmo momento, uma moção parlamentar levantou a questão de uma revisão formal e material geral da legislação federal, que levou à abrogação de numerosos textos legais obsoletos⁵⁴. Os passos mais recentes foram uma avaliação do novo mecanismo da *Analyse d'impact approfondie*⁵⁵, a qual conduziu a uma revisão do guião para a apresentação das mensagens justificando as propostas de lei (*Leitfaden/Aide-mémoire*). Este novo guião é mais exigente em termos de avaliação *ex ante*.

• Desenho institucional

Na Suíça, a política legislativa inclui vários dispositivos (Teste de compatibilidade para as pequenas e médias empresas, análise do impacto regulamentar,

⁵¹ Peter Gautschi, Der KMU-«Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes», Lausanne, *Cahiers de l'IDHEAP* 239/2008, 2008, p. 11, 16.

⁵² Werner Bussmann, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ OCDE, *Switzerland: Seizing the Opportunities for Growth – OECD Country Reviews of Regulatory Reform*, 2006.

⁵⁴ Luzius Mader, *op. cit.*, p. 298.

⁵⁵ Lorenzo Allio, *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO)*, Allio/Rodrigo Consulting, 2011.

análise aprofundada do impacte regulamentar, avaliação *ex post*), aplicados por vários departamentos (*ministérios*) federais (principalmente pelo Departamento Federal de Justiça, pela Chancelaria Federal, pela Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos). Observadores externos realçaram a eficácia do sistema, e em particular a sua dinâmica *bottom up*, mas também notaram a sua insuficiente institucionalização a nível governamental⁵⁶. A estas instâncias administrativas acrescentam-se comissões de supervisão criadas pelo Parlamento.

⁵⁶ Werner Bussmann, *op. cit.*, p. 17.

A criação de uma entidade que fosse responsável «horizontalmente» para a política legislativa é, aliás, uma das recomendações da recente avaliação independente do sistema de análise aprofundada do impacte regulamentar⁵⁷. O facto de não haver uma orientação central forte, mas ao mesmo tempo a ação descentralizada ser bastante eficaz, pode ser explicado pelas circunstâncias resumidas na secção anterior, assim como pela intensa atividade em rede desenvolvida pelos técnicos superiores ativos nestas matérias.

⁵⁷ Allio *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

As entidades permanentes que devem, como parte das suas atribuições, participar na política legislativa suíça são: a Repartição Federal da Justiça (*Office fédéral de la Justice*), a Chancelaria Federal e a Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos (SECO). Uma entidade criada também neste contexto é o Forum das Pequenas e Médias Empresas.

a) *Office fédéral de la Justice*

O *Office fédéral de la Justice* dá apoio à elaboração das propostas de lei, em particular à publicação de um guia da legislação federal. Acompanha projetos de avaliação *ex post* e centraliza a informação sobre estas avaliações⁵⁸. Dá também apoio a redes de especialistas em matéria de legislação e de avaliação legislativa.

⁵⁸ Werner Bussmann, «Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice», *Evaluation* 16(3), 2010, pp. 279-293.

b) Chancelaria Federal

A Chancelaria Federal (uma divisão da administração federal que dá apoio ao Conselho Federal – o Governo federal suíço – liderada pelo chanceler da Confederação, que participa, sem direito de voto, nas reuniões do Conselho Federal) desempenha um papel importante nos processos de consulta pública e dá apoio à redação da chamada *Mensagem do Conselho Federal*, documento de apresentação que deve acompanhar todas as propostas de lei entregues ao Parlamento, e que inclui um relatório das consultas realizadas. Tem também, entre as suas atribuições, a publicação da legislação e, em relação com esta publicação, a redação definitiva dos textos legais, em cooperação entre secções especializadas nas diferentes línguas oficiais na Suíça.

c) Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos (SECO)

A Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos (SECO) supervisiona e apoia a implementação do sistema de análise do impacte regulamentar, assim como, desde 2006, do sistema de análise aprofundada do impacte regulamentar⁵⁹.

⁵⁹ Sobre a SECO, ver Allio *et al.*, *op. cit.*, pp. 81-82, que sublinha a escassez dos recursos que lhe são postos à disposição, apesar do papel crucial que desempenha.

d) Forum para as Pequenas e Médias Empresas

O Forum para as Pequenas e Médias Empresas reúne representantes do setor das pequenas e médias empresas, dos cantões e da administração federal. Supervisiona a aplicação do teste de compatibilidade para as pequenas e médias empresas, com o apoio da Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos (SECO).

• Processo legislativo governamental

Na Suíça, todas as políticas públicas devem ter como base legal uma lei do Parlamento. Os atos legislativos do Governo (*ordonnances*, *Verordnungen*) têm como objetivo a implementação das leis votadas pelo Parlamento.

Como veremos, uma parte significativa da atividade do Parlamento consiste em preparar propostas de lei a apresentar ao Parlamento depois de um processo de consulta pública (ver ponto seguinte).

No que diz respeito aos atos legislativos do Governo (*ordonnances*), a sua elaboração obedece em princípio às mesmas orientações e regras associadas à elaboração de propostas de lei. Depois da produção de um primeiro relatório justificativo, todos os departamentos (ministérios) devem ser consultados numa base colegial, assim como os cantões. O sistema de análise do impacte regulamentar também se aplica, e os seus resultados devem ser comunicados à SECO. O guia de elaboração de diplomas legais deve ser tido em conta, bem como o texto final revisto pela Chancelaria Federal. O processo de produção nas várias línguas oficiais da Confederação é, no entanto, simplificado. O texto original é produzido apenas numa língua (a maior parte das vezes em alemão) e depois traduzido nas outras três línguas oficiais.

• Processo legislativo parlamentar

O processo legislativo parlamentar é uma composição complexa de colegialidade, federalismo e democracia direta. Inclui os seguintes passos:

- Estudos preparatórios realizados pelo departamento (ministério) responsável, a cargo de um grupo *ad hoc* de peritos.
- Produção de uma primeira versão da proposta de lei, nas três principais línguas oficiais da Confederação, por um grupo de trabalho da Confederação e dos cantões, com consulta dos sete departamentos

federais e dos cantões (*Arbeitsgruppe Bund und Kantone*), com o apoio da Chancelaria Federal (nos aspetos jurídico-formais e lingüísticos) e do *Office fédéral de la Justice* (nas aspetos jurídico-materiais).

• A aprovação formal deste documento pelo Conselho Federal abre um período de consulta pública (*Vernehmlassungsverfahren*). A este procedimento de consulta pública corresponde uma forte estruturação da sociedade civil. A comunicação social acompanha atentamente as consultas em curso e existem numerosas associações representando interesses económicos e sociais que intervêm em temas legislativos.

É durante este período de consulta que se realiza, desde 1999, a análise do impacte regulamentar, com o apoio da Secretaria de Estado para Assuntos Económicos (SECO)⁶⁰. São também realizadas outras avaliações *ex ante*, em função das matérias (nomeadamente em matéria ambiental). Desde 2006, o Conselho Federal seleciona anualmente um conjunto limitado de processos que serão submetidos a uma análise aprofundada do impacte regulamentar, realizada sob a supervisão da SECO, e cujos resultados são publicados no relatório anual de atividade do Conselho Federal.

A versão final da proposta de lei é redigida depois das consultas e das análises do impacte regulamentar; é introduzida por uma «mensagem» do Conselho Federal, que dá conta dos resultados das consultas e análises. Esta mensagem é publicada e tornada acessível ao público antes do debate parlamentar.

Durante os trabalhos do Parlamento, a repartição da Chancelaria Federal responsável pelos assuntos lingüísticos dá apoio à comissão parlamentar de redação na produção do texto final. Em princípio, este processo tem lugar paralelamente nas três línguas oficiais: alemão, francês, italiano.

A organização mais detalhada do processo depende do departamento responsável, segundo um procedimento descentralizado (*dezentrales Vorgehen*). Uma normalização dos procedimentos é favorecida (1) por um *Guia da Legislação* (última edição: 2007), utilizado em toda a administração federal; (2) pela intervenção dos serviços federais com responsabilidades particulares em matéria de legislação (Chancelaria, *Office fédéral de la Justice*, SECO); (3) pela manutenção de uma densa «rede de redes» envolvendo os técnicos superiores com responsabilidades nestas matérias (ver a seguir o ponto: «Estudos e programas de formação»).

• Processo de referendo

Convém lembrar um passo adicional, que constitui uma originalidade do processo legislativo suíço. A legislação aprovada pelo Parlamento deve ser

⁶⁰. Para um estudo recente dos efeitos das análises do impacte regulamentar na formulação de políticas públicas na Suíça, ver Christof Rissi and Fritz Sager, «Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment: Evidence from Swiss Policymaking», *Regulation and Governance*, 2012.

submetida ao voto popular se assim for requerido por uma petição assinada por 50 mil eleitores. Este dispositivo constitui mais um mecanismo susceptível de prevenir regulamentação de má qualidade.

• **Avaliação *Ex post***

Os mecanismos de avaliação *ex post* não são tão desenvolvidos como os de avaliação *ex ante*. Tornaram-se obrigatórios com a nova Constituição suíça, que foi promulgada em 1999 e entrou em vigor em 2000. Numerosas leis foram avaliadas desde então, o que deu lugar ao desenvolvimento do que se pode chamar um novo mercado da avaliação legislativa, no qual intervêm centenas de centros de investigação públicos e privados⁶¹.

⁶¹ Werner Bussmann, *op. cit.*

• **Livre acesso à informação**

A maior parte dos documentos elaborados no âmbito dos processos legislativos está acessível em linha, em particular os resultados dos processos de consulta, das análises aprofundadas do impacte regulamentar, etc.

• **Estudos e programas de formação na área da legislação**

Existem várias unidades curriculares relacionadas com questões de legislação nas universidades suíças. O *Institut de hautes études en administration publique* em Lausanne merece uma menção particular pelo seu nível de especialização nestas matérias. Um dos principais dispositivos ao serviço da produção das competências necessárias são as várias redes de especialistas. As duas mais importantes são (1) a Associação Suíça de Legislação e (2) o Forum para a Legislação (*Forum für Rechtssetzung*). A primeira é uma associação académica de formato tradicional, que organiza anualmente um congresso temático; a segunda procura estruturar as relações não tanto entre pessoas, mas sim entre serviços da administração, funcionando essencialmente por encontros entre pessoas representando os vários serviços. As duas redes beneficiam da existência da revista *LeGes*, que publica três números por ano.

No domínio da avaliação, devem mencionar-se duas redes: a Associação Suíça para a Avaliação e um grupo de troca de experiências nestas matérias, a *Erfahrungsgruppe RFA*.

Estas redes, que organizam encontros frequentes, e às quais os sítios oficiais da administração federal dão uma boa visibilidade, garantem a manutenção de um denso tecido de relações colegiais entre especialistas da administração federal, dos cantões, assim como das universidades e de centros de investigação.

Síntese I.5.4 – Suíça

- Os traços característicos do sistema legislativo suíço são:
 - A cooperação – assim como, segundo as circunstâncias, a competição – entre os cantões e a Confederação em matéria de legislação e de avaliação, o que favorece os processos de aprendizagem, assim como o desenvolvimento e a disseminação de boas práticas.
 - Uma prática antiga de consultas públicas, num contexto institucional marcado por fortes tradições de democracia directa – incluindo o instituto do referendo legislativo –, à qual corresponde uma forte estruturação da sociedade civil (a comunicação social acompanha atentamente as consultas em curso; existem numerosas associações representando interesses económicos e sociais).
 - Uma cooperação flexível e eficaz entre os serviços governamentais (Chancelaria Federal, *Office federal de la Justice*, SECO [*Staatssekretariat für Wirtschaft*]), outros serviços competentes nas matérias objecto de legislação), favorecida pela dimensão da Administração Federal, pela aplicação efetiva do princípio de colegialidade, assim como por sólidas redes que se estabeleceram entre os técnicos superiores envolvidos (ver também a seguir). Estes fatores também contribuíram para a generalização da análise do impacto regulamentar e para a sua articulação com outros instrumentos legislativos.
 - Um tratamento cuidadoso e competente do plurilinguismo, o que o transformou de problema em recurso.
 - Sólidas redes de especialistas em matérias legislativas e de avaliação, que facilitam a cooperação entre os vários serviços da administração federal, entre serviços federais e cantonais e entre as universidades e a administração pública.
- Entre os desafios mencionados por técnicos recentemente entrevistados, merecem uma menção particular os seguintes:
 - Como conciliar as características da política legislativa suíça, moldadas pelas particularidades da Confederação suíça, e elaboradas num processo longo de aprendizagem institucional, com as referências internacionais nesta matéria?
 - Como ter em conta os interesses sociais não organizados na avaliação, assim como nas medidas destinadas a melhorar a qualidade da legislação existente?
 - A avaliação *ex post* é considerada como necessitando de esforços mais sistemáticos e os seus resultados deveriam ser mais acessíveis.
 - Os esforços em matéria de qualidade da legislação deveriam ser mais bem articulados com as políticas de desenvolvimento do governo eletrónico. De facto, as aplicações desenvolvidas neste domínio poderiam tirar melhor proveito da experiência adquirida, nos processos legislativos, em matéria de comunicação legislativa.

5.5. Análise comparativa dos países referidos

• Nota prévia

Os quatro países analisados foram selecionados por terem adotado uma *política legislativa*, com princípios e instrumentos, que mereceu atenção para além das fronteiras nacionais. Vale a pena esboçar uma comparação entre estes quatro países, comparação que pode contribuir para uma caracterização mais precisa das soluções adotadas e permitir apreciar diversidades e convergências, o que pode ser útil tendo em conta a questão de saber se algumas dessas soluções poderiam ser transferidas para um outro Estado.

• Contexto político

Podemos dizer que com a exceção da Suíça – onde existe uma longa tradição de estabilidade na composição política do Governo – importantes reformas na *política legislativa* seguiram-se a mudanças nas maiorias parlamentares e, logo, na composição e no programa dos governos.

Dos quatro países considerados, a Suíça foi aquele que iniciou em primeiro lugar, no último quartel do século xx, uma *política legislativa* consistente. Não se pode dizer que as mudanças políticas tenham tido muito impacto neste desenvolvimento. Para tal contribuiu certamente muito mais o federalismo, que criou uma certa competição entre a Confederação e os cantões em matéria de qualidade legislativa. De facto, no contexto do federalismo, a legislação desempenha funções particularmente importantes de integração nacional. Daí também o êxito, neste país, da obra de Peter Noll, que publicou, em 1973, como já referido, um importante trabalho sobre *Ciência da Legislação*, uma obra que se difundiu rapidamente na Suíça, Alemanha e Áustria.

O Reino Unido deu início, em 1998, na sequência de eleições gerais, a uma *política legislativa*, onde conheceram grande desenvolvimento os estudos de avaliação de impacto legislativo, a nível das empresas e instituições de solidariedade, a qual se tem vindo a desenvolver de forma coerente ao longo dos anos.

Importa sublinhar que, com o novo ciclo político, iniciado em 2010, mantiveram-se, nos aspetos fundamentais, as prioridades da *política legislativa* no Reino Unido. Consideramos que o facto de, desde o início, se terem enunciado claramente os princípios orientadores da *política legislativa*; se terem enumerado todas as questões a considerar nos estudos de avaliação de impacto; se terem identificado as entidades responsáveis – no Governo e num

círculo mais amplo de entidades independentes – pelo controlo dos estudos de avaliação; e de terem sido publicadas diretrizes muito completas e bem elaboradas sobre o procedimento de avaliação de impacto, contribuiu para o enraizamento da política legislativa na sociedade inglesa.

Na Holanda, as preocupações no domínio da legislação surgiram nos anos 90 do século passado, tendo particular importância a criação, em 1995, da *Comissão Ministerial para o Sistema de Mercado Aberto, Desregulamentação e Qualidade Legislativa*, presidida pelo Primeiro-Ministro. Esta Comissão desempenhou um papel importante na verificação da aplicação dos BET (*Business Effects Tests*) – uma *checklist* de verificação dos efeitos da legislação ao nível das empresas. Em 2002, a Holanda foi precursora na adoção do *Standard Cost Model*, uma metodologia concebida, inicialmente, para controlar os custos administrativos da lei para as empresas, metodologia que rapidamente se expandiu a diversos países europeus.

Em 2009, na sequência de eleições gerais, foi criado o *Grupo de Reforma da Legislação*, localizado no Ministério dos Assuntos Económicos e Inovação, que tem como principais atribuições: a apresentação de propostas para adoção de um sistema integrado de Avaliação de Impacte Legislativo e o desenvolvimento de estudos visando a redução dos custos administrativos e de contexto da lei.

A Suécia, dos quatro países analisados, foi aquele que mais recentemente deu início a uma *política legislativa*. Em 2006, na sequência de eleições gerais, foi aprovado o *Action Plan for Better Regulation*, que estipula especiais responsabilidades para o ministro da Empresa, Energia e Comunicações no desenvolvimento da política legislativa. Em 2008, sob tutela deste ministro, foi criado o *Better Regulation Council* (BRC), uma entidade independente, que tem, desde 2011, particulares responsabilidades na análise e acompanhamento dos trabalhos de avaliação de impacto legislativo elaborados no âmbito governamental.

• **Aspetos institucionais**

a) **Responsabilidade governamental**

Nos quatro países analisados, a qualidade da legislação é claramente assumida como um compromisso do Governo. É no Reino Unido que este compromisso é assumido ao mais alto nível, sendo a *Better Regulation* da responsabilidade direta do primeiro-ministro. Nos outros países analisados, verifica-se um vínculo entre esta temática e as questões de política económica, assumindo as pastas económicas um papel destacado (Holanda: *Ministério dos Assuntos Económicos e Inovação*; Suécia: *Ministério da Empresa, Energia e Comunicações*;

Suíça: papel importante da *Secretaria de Estado para a Economia – SECO*, no entanto a actuar em concertação com outros departamentos governamentais).

b) Entidades envolvidas na política legislativa

Em três dos quatro países – a Holanda, a Suécia e o Reino Unido – a criação de entidades especializadas deu uma forte visibilidade às políticas de qualidade da legislação. Também nesta matéria, a Suíça afasta-se das soluções adoptadas noutros países. Neste país, as tarefas em matéria legislativa encontram-se distribuídas entre vários departamentos da administração federal, tendo cada um destes, ainda, outras atribuições. A manifestação clara de autonomia e da importância das questões legislativas manifesta-se aqui pela existência de redes de cooperação entre os serviços que intervêm nesta matéria (ver Quadro seguinte).

• Fatores de sucesso

A comparação entre os quatro países analisados sugere que três fatores têm particular importância:

- *Atores com força política*: podem ser partidos políticos, mas também podem ser atores do mundo económico: associações representativas do mundo empresarial em geral na Suécia; intervenção particularmente eficaz de organizações representativas das pequenas e médias empresas, na Suíça.
- *Desenho organizacional claro*: são necessariamente múltiplas as entidades com responsabilidades em matéria de legislação (parlamentares e governamentais – entidades ligadas a várias pastas –; entidades independentes). Face a esta inevitável complexidade, são necessários esforços particulares no sentido de integrar e dar visibilidade a este dispositivo. Uma solução é a criação de entidades emblemáticas, que funcionam, por assim dizer, como núcleo central. Outra solução consiste em apostar na institucionalização de redes entre as várias entidades envolvidas.
- «Comunidades epistémicas» *efetivas*: Os casos da Holanda e da Suíça demonstram a importância das «comunidades epistémicas», constituídas por especialistas em matéria legislativa, que promovem a formação das competências técnicas necessárias, a circulação de boas práticas, o melhor aproveitamento das experiências de outros países, etc. Tais «comunidades epistémicas» beneficiam de – e favorecem – modalidades imaginativas de articulação entre entidades directamente envolvidas no procedimento legislativo e entidades académicas de ensino e de investigação, assim como entre entidades públicas e privadas.

Quadro 1 Entidades envolvidas na política legislativa – análise comparativa

Tipos de entidades	Holanda	Suécia	Reino Unido	Suíça
Entidades governamentais com responsabilidades específicas no desenvolvimento da política legislativa	Ministério dos Assuntos Económicos e Inovação – <i>Regulatory Reform Group</i>	Ministério da Empresa, Energia e Comunicações	<i>Cabinet's Reducing Regulation Committee</i> <i>Better Regulation Executive</i>	Conselho Federal
Organização do trabalho legislativo a nível dos ministérios	Departamento Legislativo em cada ministério Ministério da Justiça e Segurança: Departamento Legislativo (Revisão de todos os anteprojetos)	<i>Committees of Inquiry</i> designados pelos departamentos ministeriais: iniciam a preparação da legislação; departamentos ministeriais elaboram os projetos	Secretário de Estado responsável pela <i>Better Regulation Agenda</i> <i>Better Regulation Units</i> , onde tem início a preparação dos diplomas <i>Board Level Champions</i> : técnicos superiores encarregados de analisar os projectos	Trabalho legislativo desenvolvido em cada departamento, consultando o conjunto dos outros departamentos, com o apoio do Departamento da Justiça, do Departamento da Economia (SECO) e da Chancelaria Federal
Entidades de Supervisão do Procedimento Legislativo	<i>Dutch Council of State-Advisory Body on Legislation</i> : entidade independente do Governo, que faz um segundo controlo jurídico e técnico dos projetos aprovados pelo Departamento Legislativo do Ministério da Justiça	<i>Swedish Better Regulation Council</i> : entidade independente, sob tutela do Ministro da Empresa, Energia e Comunicações, com papel de aconselhamento e revisão dos projetos legislativos no que respeita à elaboração da avaliação de impacte legislativo	<i>Regulatory Policy Committee</i> : entidade independente que analisa as avaliações de impacte dos projetos legislativos, utilizando o chamado «sistema das três bandeiras»	Departamento da Justiça, Departamento da Economia (SECO) e Chancelaria Federal acompanham de maneira coordenada o procedimento legislativo
Órgãos consultivos	<i>Dutch Advisory Board on Regulatory Burdens</i>	<i>Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation</i>	<i>Better Regulation Strategy Group</i>	<i>SME Forum</i>

Capítulo 6

Tendências recentes a nível europeu

• Iniciativas intergovernamentais

A par dos programas aprovados no âmbito da OCDE e da UE, ganham visibilidade, ultimamente, na Europa, *iniciativas intergovernamentais* que, partindo de uma reflexão face à atual crise económica e financeira, propõem diversas medidas para o crescimento económico, para cujo desenvolvimento sugerem alterações da *regulatory policy* comunitária. Parece assim desenhar-se uma intervenção de alguns países europeus visando influenciar diretamente a *regulatory policy* delineada a nível europeu. Ou seja, um esforço concertado no sentido de contribuir para uma reorientação da atuação de instâncias internacionais.

Veja-se a carta conjunta, subscrita por vários primeiros-ministros, dirigida, em fevereiro de 2012, aos presidentes do Parlamento Europeu e da Comissão.⁶² Considerando que a atual crise é também uma crise de crescimento, sustentavam a necessidade de modernizar as economias europeias, para as tornar mais competitivas e para restaurar a confiança «entre cidadãos, mercados financeiros e empresariais». Neste contexto, salientavam a importância da legislação como um dos instrumentos para o pleno desenvolvimento do mercado interno europeu, eliminando as barreiras ainda existentes, apoiando um crescimento sustentado e adoptando um programa para reduzir os encargos administrativos derivados da legislação europeia.

Por outro lado, propunham a adesão da UE ao *Standard Basel III*,⁶³ para assegurar a estabilidade financeira e facilitar o financiamento da economia europeia.

Outra iniciativa congénere, *10 Point Plan for EU Smart Regulation*⁶⁴, subscrita, em novembro de 2012, por diversos ministros europeus, foi apresentada à Comissão na sequência da consulta realizada sobre o projeto europeu *Smart Regulation*. Esta iniciativa centrava-se mais concretamente no plano legislativo, tendo sido apresentadas diversas sugestões para o programa *Smart Regulation* proposto pela Comissão. De entre as propostas apresentadas salientamos:

⁶². Cfr. <http://www.number10.gov.uk/news/joint-letter-to-president-van-rompuy-and-president-barroso>

⁶³. O *Standard Basel III*, recentemente aprovado pelo *Basel Committee on Banking Supervision*, propõe um conjunto de regras técnicas (*soft law*) para a gestão bancária. A *governance* através da *standardização* não nos ocupa no âmbito deste trabalho, pelo que apenas fazemos esta referência no contexto da iniciativa intergovernamental mencionada. Reconhecemos que o número crescente de códigos de conduta, diretivas e *standards* é um tópico de muito interesse que merece atenção, num quadro amplo de reflexão sobre a legislação e a globalização. Como introdução a este tema, sugere-se Virgilio Zapatero *El Arte de Legislar*, Editorial Aranzadi, 2009, pp. 376-386. Cfr. também Paulo Câmara *et al.*, *O Governo das Organizações: A vocação universal do corporate governance*, Coimbra, Almedina 2011.

⁶⁴. Cfr. <https://www.gov.uk/government/publications/10-point-plan-for-eu-smart-regulation>

- A necessidade de reduzir os *encargos administrativos* decorrentes da legislação europeia;
- O fortalecimento do *Impact Assessment Board*, valorizando as suas recomendações críticas e recorrendo, sempre que necessário, a especialistas independentes para a realização dos estudos de avaliação;
- A elaboração de um *sumário executivo* para cada estudo de avaliação legislativa, disponível em todas as línguas oficiais;
- A publicação do estudo de avaliação de impacte *durante o período de consulta* da legislação, permitindo uma análise dos custos das propostas legislativas;
- A necessidade de considerar seriamente as *alternativas* à legislação europeia.

Salienta-se que as iniciativas intergovernamentais mencionadas vão no mesmo sentido de algumas propostas apresentadas por comissões – integradas por entidades independentes – que, em alguns Estados-membros⁶⁵, exercem uma ação importante de aconselhamento, junto dos respetivos governos, em relação à produção legislativa. Veja-se, a título de exemplo, a comunicação apresentada à Comissão Europeia, em novembro de 2011⁶⁶, na qual se analisavam aspetos da aplicação da *European Smart Regulation Agenda* e se apresentavam recomendações para novas ações no quadro europeu.

⁶⁵ Cfr. Advisory Board on Regulatory Burdens (ACTAL), Holanda; Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Alemanha; Better Regulation Council (Regelradet), Suécia; Regulatory Policy Committee (RPC), Reino Unido.

⁶⁶ The end of the Commission's Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union – What comes next? Proposta subscrita por ACTAL, NKR, Regelradet, RPC.

• Crise económica e *Regulatory Policy*

Considerando as relações entre os planos internacional e nacional, é interessante analisar a forma como as organizações internacionais e os governos nacionais reagem, com base na conceção da sua *regulatory policy*, aos desafios que a crise económica coloca.

Claudio Radaelli⁶⁷ considera que as organizações internacionais sustentam o desenvolvimento de uma *regulatory policy* baseada em escolhas racionais, na qual a avaliação de impacte legislativo surge como uma metodologia fundamental. Por outro lado, entende que os governos, mais pressionados por aspetos políticos, nomeadamente os ciclos eleitorais, tendem a negligenciar, em algumas situações, a adoção de uma *regulatory policy* baseada em princípios de racionalidade e desenvolvida por instrumentos adequados, privilegiando a adoção de medidas avulsas que dêem ou pareçam dar uma resposta imediata aos problemas.

O Autor observa que, em alguns países, ocorre o desenvolvimento de uma *estratégia de comunicação*, que surge de forma autónoma e não como uma consulta no quadro de um procedimento legislativo norteado por princípios

⁶⁷ Cfr. <http://prezi.com/4l9ruxnt-rlz/where-are-we-with-the-smart-regulation-agenda/>.

racionais. Esta *estratégia de comunicação* pode ser entendida como uma necessidade dos governos de garantirem o apoio dos diferentes atores sociais para a tomada de decisão, independentemente da adoção de um procedimento rigoroso de preparação da legislação. Uma estratégia que coloca a questão de saber se poderá estar a esboçar-se uma diferença entre os princípios de racionalidade na elaboração da legislação previstos no programa *Smart Regulation* e a preparação da lei nalguns Estados-membros.

A título de exemplo desta estratégia de comunicação, o Autor menciona o caso da França⁶⁸, com o recente *Portail de la modernisation de l'action publique*, que veio reagrupar o conjunto de serviços responsáveis pela política de modernização e que tem como um dos seus objetivos simplificar a vida das empresas. Refere ainda o exemplo de Itália⁶⁹, onde foi criado, também recentemente, um portal denominado *Dialogo con il cittadino*, um espaço dividido em várias áreas temáticas, cuja criação é justificada «... pela complexidade dos temas, atenção aos investidores estrangeiros, o interesse da sociedade civil pela ação do Executivo e, sobretudo, a forte vontade do Governo de ter uma relação estreita e viva com os seus interlocutores».

Os efeitos da crise económica no desenvolvimento da *regulatory policy* nos diferentes Estados-membros conduzem a uma séria reflexão, pois sustentamos que nesta situação é necessário um maior rigor e ponderação na adoção de medidas legislativas, precisamente porque os recursos são escassos. Se as estratégias de comunicação podem ser importantes, é necessário que as mesmas se enquadrem em políticas rigorosas de produção normativa. Com efeito, o respeito da metodologia de preparação da lei, com as suas diferentes fases, deve ser entendido como uma salvaguarda da *qualidade da lei*.

⁶⁸ Cfr. [http://www.ensemble-simplifications.fr/Portail de la modernisation de l'action publique](http://www.ensemble-simplifications.fr/Portail_de_la_modernisation_de_l'action_publique), no qual se menciona o Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (criado em 30.10.2012), concebido como uma estrutura interministerial ao serviço da ação pública.

⁶⁹ Cfr. <http://www.governo.it/GovernoInforma/dialogo/index.html>: *Dialogo con il cittadino*, espaço criado em 17.11.2011, considerando-se que os cidadãos são a motivação que está na base de criação deste espaço.

Capítulo 7

Política legislativa

• Política legislativa – política pública de regulação

A crescente complexidade das sociedades contemporâneas, a globalização da economia, a necessidade de legislar em novos domínios, a opção por soluções legislativas mais racionais – nos planos social e económico – conduziram à definição de princípios e instrumentos que norteiam a *política legislativa*, que deverá ser entendida como uma *política pública de regulação*. Ou seja, como refere Gomes Canotilho, uma política que compreende «o estudo do conjunto de motivos, dos fatores de influência, de ocasiões e de sujeitos ou agentes, direta ou indiretamente participantes no procedimento de criação de normas legislativas»⁷⁰.

⁷⁰. Cfr. J.J. Gomes Canotilho, «Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um Curso de Teoria da Legislação», *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXIII, Coimbra, 1987, p. 431.

• Princípios e instrumentos

No importante Relatório Mandelkern⁷¹, consideram-se sete princípios fundamentais para a configuração de uma *política legislativa* visando a qualidade da legislação:

- Necessidade;
- Proporcionalidade;
- Subsidiariedade;
- Transparência;
- Responsabilidade;
- Acessibilidade;
- Simplicidade.

A adoção de uma *política legislativa*, que se norteie por princípios exigentes, necessita de instrumentos que permitam o desenvolvimento daqueles princípios. No âmbito da UE e da OCDE, têm sido considerados como principais instrumentos:

- A consideração das alternativas à lei;

⁷¹. Cfr. supra p. 32.

- O procedimento de avaliação de impacto legislativo, integrado na fase inicial do procedimento legislativo;
- O procedimento de consulta;
- Os procedimentos de simplificação e de acesso à legislação – revisões periódicas da legislação e consolidação da legislação –;
- A aplicação de procedimentos de análise de risco.

Para além dos princípios e instrumentos que devem nortear a elaboração da lei, a OCDE e a UE têm chamado a atenção para a importância do *desenho institucional* de uma *política legislativa*, ou seja, a definição das instituições e entidades envolvidas na elaboração da lei.

• Avaliação da qualidade: indicadores

A Comissão Europeia, em 2006, no programa *A Strategic Review for Better Regulation in the European Union*⁷², previu a construção de indicadores para avaliar a qualidade da *política legislativa*.

Claudio Radaelli pronunciou-se sobre esta proposta, referindo que

«(...) in a few years, the EU and its member States have moved from a discussion of principles of regulatory reform to a debate on indicators of regulatory reform, targets and processes of facilitated coordination to achieve their goals.»⁷³

O Autor, sustentando o interesse dos indicadores para apreciar a qualidade da política legislativa, alerta para os limites destes estudos, dado que a qualidade da legislação pode ser observada de diferentes ângulos, determinada por diversos instrumentos e condicionada pelas prioridades da própria política legislativa. Assim, considera que os indicadores devem ser adequados à realidade em observação e, conseqüentemente, não devem ser desenhados em relação a uma noção abstracta de qualidade⁷⁴.

A OCDE, no âmbito do *Regulatory Policy Committee*⁷⁵, tem vindo também a desenvolver Indicadores dos Sistemas de Gestão da Legislação⁷⁶.

Os indicadores, como referido nos trabalhos da OCDE, surgem como um instrumento para analisar os desenvolvimentos das políticas legislativas dos países membros daquela organização, revelando as tendências das reformas legislativas nos anos recentes. Permitem, conseqüentemente, a comparação entre vários países, desde que se utilize uma metodologia adequada, que

⁷² Cfr supra p. 33.

⁷³ Claudio Radaelli, Fabrizio De Francesco, *Regulatory Quality in Europe – Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester University Press, 2007, p. 3.

⁷⁴ Claudio Radaelli, Fabrizio de Francesco, *op. cit.*, pp. 19 e 57.

⁷⁵ O *Regulatory Policy Committee*, criado em 2009, visa apoiar os países membros da OCDE na adoção de uma política legislativa – com princípios e instrumentos – e dar a conhecer a experiência de diversos países neste domínio.

⁷⁶ Cfr. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicadoresofregulatorymanagementsystems.htm>.

salvagarde as características políticas, sociais e económicas próprias de cada país, e que se considere as prioridades definidas nos diversos países.

As quatro áreas essenciais para as quais foram configurados indicadores são as seguintes⁷⁷:

Política legislativa Gestão da legislação, entidades reguladoras independentes, atividades de formação;

Procedimento de consulta Transparência na comunicação e no acesso à legislação, desenvolvimento do processo de consulta, clareza no procedimento de decisão legislativa;

Instrumentos para promover a qualidade da legislação Justificação da necessidade de legislar, consideração de alternativas à legislação, avaliação de impacte legislativo, execução da lei;

Estratégias para melhoria da qualidade da legislação existente Medidas de simplificação administrativa, avaliação de impacte legislativo *ex post*.

⁷⁷ Cfr. supra, p. 29, Regulatory Policy Committee Report *Indicators of Regulatory Management Systems*, Table of Contents, p. 3.

Os indicadores propostos pela OCDE permitem avaliar e comparar, entre diversos países, nomeadamente:

- A importância de um *apoio político, ao mais alto nível*, para o desenvolvimento de uma política legislativa visando a qualidade da legislação;
- Os *instrumentos* para a preparação de uma legislação de qualidade;
- O importante papel da avaliação de impacte legislativo;
- A importância da *redução dos custos administrativos e de contexto da lei* para as empresas e cidadãos.

Síntese I.7 – Política Legislativa

- A aprovação da lei é uma decisão política sujeita a várias condicionantes políticas, sociais, económicas, pelo que não é possível elaborar *leis perfeitas*.
- As condicionantes referidas evidenciam a importância de uma *política legislativa* que concorra para a *qualidade da lei*.
- A política legislativa deverá ser entendida como uma *política pública de regulação*, compreendendo um conjunto de fatores de influência, de princípios, de entidades e atores sociais que, direta ou indiretamente, participam no procedimento de criação das normas legislativas.
- No âmbito internacional, através da UE e da OCDE, têm vindo a ser identificados princípios e instrumentos para a configuração de uma política legislativa, visando a qualidade da legislação:
 - Consideram-se como princípios fundamentais para a configuração de uma política legislativa, nomeadamente: a necessidade da lei; a transparência do procedimento legislativo; a simplicidade da lei e a acessibilidade da lei.
 - Consideram-se como instrumentos fundamentais para desenvolver uma política legislativa: o procedimento de avaliação de impacte legislativo, integrado na fase inicial do procedimento legislativo; o procedimento de consulta, integrado igualmente numa fase inicial de preparação da lei.
- A OCDE e a UE definiram indicadores que permitem apreciar a qualidade da política legislativa e produzir quadros comparativos entre Estados.

Capítulo 8

Qualidade da lei

• Qualidade da lei – uma noção complexa

A *qualidade da lei* é uma noção complexa que pode ser considerada através de perspetivas e objetivos diferentes. A *qualidade da lei* depende dos princípios e instrumentos delineados no quadro de uma *política legislativa*, bem como de três aspetos centrais:

- O respeito dos princípios fundamentais do Estado de direito e dos requisitos legais e regimentais;
- O desenvolvimento de uma metodologia de preparação da lei, considerando diferentes fases, a qual concorre para que a lei atinga os seus objetivos – *eficácia da lei*; os benefícios justifiquem os custos – *eficiência da lei*; e a lei seja cumprida pelos seus destinatários – *efetividade da lei* –.
- O cumprimento das regras da legística formal visando a sistematização lógica da lei e a clareza e determinabilidade na formulação do articulado.

Como refere Jorge Miranda, «Só o Estado de Direito oferece um quadro institucional rigoroso, no qual se manifestam em simultâneo, certeza, compreensibilidade, razoabilidade, determinabilidade, estabilidade e previsibilidade [...] Em suma, Estado de Direito postula *qualidade de lei*»⁷⁸.

Não há dúvida que o respeito dos princípios fundamentais do Estado de direito e das disposições legislativas e regimentais, que regem o procedimento legislativo, é pois uma condição necessária, mesmo que não suficiente, para assegurar a qualidade da lei. Para os estudiosos desta matéria, tornou-se evidente, nas últimas três décadas, que a legitimidade da lei não pode estar apenas confinada ao respeito dos princípios fundamentais do direito, de disposições legislativas e regimentais. A legitimidade da lei decorre também do procedimento de elaboração da lei. Como refere Jacques Chevallier, a «norma jurídica é obrigada a *conquistar uma legitimidade*, que já não lhe é inerente, demonstrando o rigor dos seus métodos de elaboração»⁷⁹.

⁷⁸ Jorge Miranda, «Lei, Estado de Direito e qualidade das leis. Brevíssima nota», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, p. 95.

⁷⁹ Jacques Chevallier, «A racionalização da produção jurídica», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 3, janeiro-março de 1992, p. 9.

Todos sabemos que a adoção da lei é uma decisão política sujeita a várias condicionantes políticas, sociais, económicas, pelo que não é possível elaborar *leis perfeitas*. Sabemos também que no atual Estado regulador, as diferentes políticas se definem através de normas e que da parte dos destinatários da lei há, cada vez mais, um olhar atento, uma preocupação acrescida, com a qualidade e com os efeitos da lei.

A legitimidade da lei e a sua qualidade decorrem, assim, não só do respeito dos princípios fundamentais do direito, mas também de a lei atingir os objetivos que se propôs. A adoção de uma correta metodologia de elaboração da lei é um instrumento fundamental para se alcançar tal desiderato. O que se pretende é que a decisão legislativa seja adotada com base em informações objetivas e que se equacionem e avaliem as várias opções de solução do problema, permitindo às instâncias políticas uma decisão informada. Como refere Luzius Mader:

*Political decisions depend on the quality of the legislative work done by experts. Qualitatively good drafts are a prerequisite for appropriate political decisions to be made by the legislator.*⁸⁰

⁸⁰. Luzius Mader, «Congress Conclusions», in Luzius Mader/ Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*. Baden-Baden, NOMOS, 2011, p. 324.

Resta dizer que a racionalização da produção jurídica se inscreve num processo mais geral de racionalização das políticas públicas.

• Metodologia legislativa

A reflexão sistemática e global, visando a compreensão do procedimento legislativo, que se iniciou nas últimas três décadas do século XX, levou à identificação de uma disciplina autónoma, distinta dos estudos de direito – a *Teoria da Legislação* –, englobando saberes de várias disciplinas: Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Direito Parlamentar, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Linguística. É, portanto, uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro: o estudo da produção legislativa.

Em 1986, foi avançada por Ulrich Karpen⁸¹ uma proposta de classificação dos domínios de estudo considerados na *Teoria da Legislação*, classificação de reconhecido mérito, a partir da qual se elaboraram novas propostas.

Em 1999, com a coordenação de Charles-Albert Morand⁸², publicou-se *Légistique formelle et matérielle*, uma obra de referência neste domínio, que identifica a Legística como «...une science nouvelle portant sur les connaissances et les méthodes qui président à la formation de la législation». Difunde-se esta nova designação para a disciplina que se ocupa dos estudos sobre a legislação, no âmbito da qual se distingue a Legística Material e Formal.

⁸¹. Ulrich Karpen «Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland», *Zeitschrift für Gesetzgebung* (1), 1986, pp. 7 e ss. Eram identificados cinco domínios de estudo, a saber: *Ciência da Legislação* (estudo das questões do conceito, evolução e análise comparada das leis); *Análítica da Legislação* (estudo da lei como fonte de direito); *Tática da Legislação* (estudo do procedimento externo da lei); *Metódica da Legislação* (estudo do procedimento interno da lei) e *Técnica da Legislação* (estudo das questões relativas à sistematização, composição e redação da lei).

⁸². Charles-Albert Morand, in «Préface», *Légistique formelle et matérielle*, Aix, Presses Universitaires d'Aix-Marseille – PUAM, 1999.

Em proposta mais recente, Luzius Mader⁸³ sugere a designação genérica de *Legisprudência* para a disciplina que estuda as diversas etapas de preparação da lei. O Autor considera que este termo combina da melhor forma a «ciência» e a «arte» de elaboração da lei.

A *Metodologia Legislativa* é considerada um dos domínios desta «nova» disciplina autónoma. O seu objeto de estudo é a análise do conteúdo da lei, assim como das diferentes «fases» do procedimento de elaboração da lei.

Como ponto de partida para uma melhor compreensão das «fases» de preparação da lei, parece-nos muito elucidativa a representação gráfica sugerida por Charles-Albert Morand⁸⁴:

Figura 1 Fases de Elaboração da Lei



Neste gráfico são claramente identificadas as «fases» a considerar na elaboração de uma nova proposta legislativa, visando a qualidade da lei:

a) Identificação do problema

O máximo de informação qualitativa e quantitativa deve ser disponibilizado, a fim de permitir uma análise aprofundada da situação existente e a identificação do problema que importa resolver. Salienta-se a importância de uma pesquisa rigorosa de dados económicos e sociais que permita a cabal compreensão da situação existente e do problema. Como refere Gomes Canotilho, «Um dos pressupostos – e pressuposto fundamental – da moderna arte de legislar, diz respeito à análise dos dados ou análises empíricas. Isso significa a indispensabilidade do conhecimento de dados sociais, económicos, políticos, culturais, ecológicos que se perfilam como ‘pedaços de realidade’ com os quais a norma se referencia»⁸⁵.

É evidente que nesta fase inicial importa igualmente considerar o enquadramento jurídico do problema, nos planos nacional e europeu.

Da conjugação destes dois elementos – informação qualitativa e quantitativa sobre o problema em análise e enquadramento jurídico – decorre a necessidade da colaboração de equipas multidisciplinares (juristas, economistas e sociólogos) na preparação da legislação.

⁸³ Luzius Mader, «Prospective evaluation and regulatory impact analysis: do they make laws better?», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 42/43, 2006, pp. 172 e ss. O Autor identifica sete domínios de estudo, a saber: *Metodologia Legislativa* (propõe uma metodologia para a elaboração dos conteúdos normativos); *Técnica Legislativa* (interessa-se pela estrutura formal dos atos legislativos, a densidade normativa); *Redação Legislativa* (ocupa-se das questões da redação e dos aspetos de comunicação); *Procedimento Legislativo* (estuda as regras, as disposições normativas que regem o procedimento de elaboração, adoção e execução da legislação); *Management dos Projetos Legislativos* (ocupa-se das questões dos recursos, da duração do projeto, da recolha de informação); *Sociologia da Legislação* (estuda os processos de aprovação e execução da lei numa perspetiva sociológica); *Teoria da Legislação* (analisa a função da legislação enquanto instrumento de transformação social ou de controlo).

⁸⁴ Charles-Albert Morand, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁵ J.J. Gomes Canotilho «Sobre o Clube dos Nomófilos/ Nomógrafos e a difícil Arte de Legislar no Estado Contemporâneo», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50., outubro-dezembro de 2009, p. 119.

A apresentação do problema devidamente identificado, nomeadamente quanto aos diversos aspetos – políticos, económicos, sociais, jurídicos, etc. –, permite ao decisor político uma definição esclarecida dos objetivos a prosseguir.

Nesta primeira fase de identificação do problema, bem como na fase de análise das diversas alternativas para a solução do problema, deve proceder-se a uma ampla consulta dos especialistas na matéria, bem como dos destinatários da lei, que permita a necessária recolha de dados sobre o problema em discussão.

b) Determinação dos objetivos

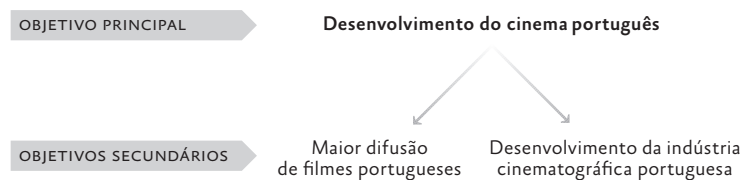
Uma vez conhecido e devidamente analisado o problema, o *objetivo principal* a atingir deve ser identificado, ainda que em termos gerais, pelo legislador.

A partir de uma formulação ampla, os técnicos envolvidos na resolução do problema podem sugerir *objetivos secundários* – subdivididos num ou mais graus –, contribuindo assim para uma melhor delimitação do *objetivo principal*. Os objetivos devem ser formulados independentemente da solução e analisados e discutidos com o legislador.

Vejam os um exemplo⁸⁶:

⁸⁶. Cfr. Office Fédéral de La Justice, *Guide de Législation*, 2009.

Figura 2 Determinação de objetivos legislativos



Poderíamos ainda continuar a desenvolver estes objetivos secundários. Obviamente, à medida que o nível de abstração vai diminuindo, poderá ser difícil distinguir entre objetivos e medidas para os alcançar.

Para concluir, importa referir que uma definição clara dos objetivos é da maior importância na elaboração da lei. Com efeito:

- Indica a direção a seguir no processo das opções/alternativas a considerar para a resolução do problema;
- Serve de referência quando da avaliação *ex post* da legislação.

c) Escolha das opções

Delimitado o problema e conhecidos os objetivos, esta é a fase em que as diversas opções para a solução do problema devem ser consideradas.

É nesta fase que deve ser colocada a questão da *necessidade da lei* e, conseqüentemente, das alternativas à lei (coregulação, autoregulação, campanhas

de informação). É importante que a questão da *necessidade da lei* seja discutida, analisada e seriamente ponderada logo na fase inicial da identificação das opções. Se atentarmos nos diversos programas e propostas da OCDE e da UE, observamos que a questão da ponderação da *necessidade da lei* assume cada vez maior importância nos programas legislativos. Também em vários países europeus se regista uma preocupação crescente com a proliferação legislativa, nacional e comunitária e com os efeitos nocivos da mesma sobre os cidadãos e as empresas.

Confirmando-se a *necessidade* da adoção de nova legislação ou de alteração de legislação em vigor, importa considerar as diversas medidas ao alcance do legislador para resolver o problema. O leque de soluções pode ser variado, pelo que importa selecionar duas ou três, que deverão ser avaliadas.

d) Avaliação do impacte legislativo⁸⁷

No quadro da metodologia de preparação da lei, a avaliação de impacte legislativo é considerada como um instrumento fundamental para fornecer dados objetivos e quantificados ao decisor político. É um instrumento da maior importância para uma tomada de decisão informada.

Num quadro de racionalidade da lei é importante que a legislação responda, da melhor forma, às exigências de *efetividade, eficácia e eficiência*⁸⁸. Ou seja, que a lei seja cumprida pelos seus destinatários, que a lei cumpra os seus objetivos e que os benefícios da lei justifiquem os seus custos. A avaliação de impacte legislativo é um instrumento que concorre decisivamente para que a lei cumpra os objetivos que se propôs da melhor maneira.

Numa avaliação de impacte legislativo, a *análise custo-benefício* assume particular importância, ainda que obviamente apresente limites, devido à necessidade de se terem presentes, nomeadamente, as alterações de comportamento que conduzem a resultados diferentes dos previstos, a relação causal entre a legislação aprovada e os efeitos ocorridos, a importância dos efeitos indiretos – que muitas vezes não são ponderados – e as considerações de natureza política no decurso do procedimento legislativo⁸⁹.

Referimos já que há condicionalismos políticos, sociais e económicos que, muitas vezes, dificultam, ou mesmo impedem, a elaboração da lei nos termos desejados. Mas é precisamente pela existência dessas limitações que se torna mais necessário o recurso a instrumentos que, com o máximo de informação e de acordo com uma metodologia científica, permitam a adoção de leis mais racionais, mais adequadas à resolução dos problemas. Não há leis perfeitas, já o dissemos, mas há leis que decisivamente cumprem melhor os objetivos que se propuseram, por terem sido elaboradas de acordo com os princípios que norteiam a metodologia de preparação da lei.

87- Importa salientar que, atualmente, em diversos estudos e programas das organizações internacionais, quando se discorre sobre a preparação da lei, fala-se da Avaliação de Impacte Legislativo (*Regulatory Impact Assessment*) como uma metodologia que engloba as diferentes fases que enunciámos. Consideramos que de um ponto de vista conceptual, se torna mais clara a abordagem que propomos, porquanto a Avaliação de Impacte Legislativo corresponde apenas a uma fase de preparação da lei, que é norteada por princípios próprios. É evidente que, na realidade, as diversas fases sugeridas não são estanques, há sempre uma ligação entre elas. Mas as diversas fases devem ser desenvolvidas de acordo com diferentes princípios e instrumentos.

88. Cfr. Virgílio Zapatero quando refere, nomeadamente, a importância da análise sobre a eficiência da legislação em momentos de crise económica: «Un último pero non menos importante parámetro con el que los ciudadanos juzgan cada vez más la racionalidad de las normas es el de la eficiencia. En un contexto de escasez el legislador nacional ha de perseguir los resultados deseados al menor coste posible. La idea de gobernar con menores costes es hoy en día una exigencia de los ciudadanos de cualquier país si es verdad, como creemos, que la eficiencia es una condición necesaria, aunque insuficiente, para alcanzar el ideal de la justicia. Y en este campo, la aplicación del análisis económica al derecho no puede sino ser bienvenido», *El Arte de Legislar*, Editorial Aranzadi, 2009, p. 34

89- Cfr. Anthony Ogus, «Regulatory impact analysis: the political dimension», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 42/43, janeiro-junho de 2006, pp. 157-167. O Autor propõe uma interessante reflexão sobre os desenvolvimentos da análise custo-benefício, da sua importância e dos seus limites.

Se olharmos de novo para a representação gráfica das «fases» de preparação da lei, verificamos que há dois momentos distintos em que a avaliação de impacto legislativo surge como um instrumento de apoio no procedimento legislativo, a saber:

Avaliação *ex ante* – um instrumento de apoio à tomada de decisão no início de um procedimento legislativo, avaliando os previsíveis efeitos das diferentes opções, permitindo a fundamentação das opções consideradas como as que melhor respondem ao problema que importa resolver;

Avaliação *ex post* – um instrumento da maior importância, em momento posterior, para avaliar os efeitos que a lei efetivamente provocou, considerando os critérios de *efetividade, eficácia e eficiência* da lei. Este tipo de avaliação assume particular relevância quando surge uma proposta de alteração de lei anteriormente aprovada. Com efeito, a verificação, com recurso a uma metodologia científica, dos efeitos efetivamente produzidos pela lei, é um auxiliar precioso para a alteração de qualquer ato legislativo. Em termos gerais, mesmo que não haja uma proposta de alteração legislativa, a avaliação *ex post* é um importante meio de escrutínio, de *controlo da atividade legislativa*, parlamentar e governamental.

e) Participação na elaboração da lei

A consulta aos cidadãos deve ser considerada como parte integrante e fundamental da metodologia de preparação da lei. Nas fases de identificação do problema e de inventariação das opções, auscultar os especialistas na matéria em discussão e, também, os destinatários da lei – e, em particular, os que serão mais afetados pela aplicação da nova legislação – permite uma valiosa recolha de informações, concorre para a aceitação da lei e legitima o procedimento legislativo.⁹⁰

A OCDE e a UE têm vindo a salientar a importância de um adequado procedimento de consulta/participação nos programas de *Better Regulation*. Estão hoje já identificadas *best practices*, que credibilizam os procedimentos de consulta e, conseqüentemente, fomentam o interesse dos cidadãos por uma participação ativa no procedimento legislativo. Assim, e a título exemplificativo, enumeram-se algumas das *best practices* mencionadas nos textos europeus⁹¹:

- *Be informative, clear and concise about the objective of the consultation, the problem, the questions, the proposed measures, policy or legal restrictions, the procedure and the time schedule.*

⁹⁰ Cfr. Sandra Pereira e Sónia Rodrigues, «Participação no procedimento legislativo», *Boletim da Legislação Portuguesa* n.º 4, fevereiro de 2012, pp. 23-43. Disponível em www.fd.unl.pt [entrar em *Investigação*]. Artigo que fornece informação desenvolvida sobre as formas de participação na elaboração da lei no quadro legal português.

⁹¹ Cfr. Patricia Popelier, «Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, p. 140. Cfr. Communication of the European Commission, 2002, COM (2002) 704, final. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.*

- *Be transparent about the consulted persons, the consultation method, the questions and the results, amongst other by means of internet publications accessible to the public.*
- *Give feedback to respondents about the impact of their contribution on decisions.*
- *Fit consultation in with a consultation policy, including a consultation plan, monitoring, trainings, consultation guides or codes, annual reports and evaluations.*
- *Fit consultations and the consultation policy in with a more comprehensive legislation and evaluation policy.*

f) Execução da lei

A importância da fase de execução, para o êxito ou fracasso das políticas públicas, foi salientada, a partir dos anos oitenta do século XX, nos estudos de análise de políticas públicas, quando se reconheceu que a qualidade da decisão não é o único fator a considerar para o êxito de uma política pública. Afasta-se a ideia, até então dominante, de uma separação entre o político que decide e a administração que executa, com total separação de poderes e responsabilidades. Passa a considerar-se que «a execução surge como um processo de interação entre os objetivos e os resultados»⁹². Com efeito, há múltiplas variáveis que é necessário ponderar e discutir com os decisores políticos para assegurar a efetiva execução de uma política pública.

Esta abordagem metodológica é atualmente sugerida para a monitorização da execução da lei numa relação constante entre os *objetivos definidos pelo legislador* e os *resultados a alcançar*.

A execução da lei é condicionada pela *qualidade* do procedimento legislativo – que deve respeitar os princípios fundamentais da legística material e formal – e pela *capacidade de organização* dos meios disponibilizados para a implementação da lei.

Na verdade, com muita frequência – para não dizer quase sempre –, a entrada em vigor da lei não é, só por si, bastante para que se produzam os efeitos pretendidos com ela:

- Ou porque é necessária a aprovação de legislação complementar;
- Ou porque é necessária a simultânea afetação de recursos financeiros indispensáveis para custear as despesas causadas pelo início de vigência da lei;
- Ou porque a aplicação da lei exige que sejam postos à disposição da entidade encarregada de a fazer cumprir equipamentos que têm de ser adquiridos (medidores de ruído, a fim de a polícia poder fazer respeitar a recente lei sobre a matéria, por exemplo);

⁹² Rafael Bañon/Ernesto Carrillo (eds.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 300.

- Ou porque se torna indispensável formar e treinar os funcionários que vão velar pelo cumprimento das normas legais; etc.

É de toda a vantagem que, sempre que a lei for condição necessária da prossecução de certos objetivos, mas não condição suficiente, o respetivo projeto seja acompanhado de informação detalhada sobre as condições financeiras, humanas, materiais e outras indispensáveis para assegurar a sua plena eficácia.

Síntese I.8 – Qualidade da lei

- A qualidade da lei é uma noção complexa, que pode ser considerada através de diversas perspetivas. A qualidade da lei depende dos princípios e instrumentos delineados no quadro de uma política legislativa, bem como de três aspetos centrais:
 - O respeito dos princípios fundamentais do Estado de Direito e dos requisitos legais e regimentais;
 - O desenvolvimento de uma metodologia de preparação da lei;
 - O cumprimento das regras de legística formal visando a sistematização lógica da lei e a clareza e determinabilidade na formulação do articulado.
- A metodologia legislativa propõe diferentes momentos/fases na preparação da lei, que se enunciam nos números seguintes:
 - Identificação do problema – exige, por um lado, o enquadramento jurídico nos planos nacional e europeu, e, por outro, uma pesquisa cuidadosa de dados políticos, económicos, sociais, ambientais e outros, a fim de permitir uma análise aprofundada do problema. Possibilita, assim, ao decisor político a definição dos objetivos a alcançar, com base numa informação rigorosa.
 - Determinação dos objetivos – a clareza na enumeração dos objetivos é da maior importância no procedimento de elaboração da lei, já que facilita a escolha das opções a considerar para a resolução do problema e serve de referência no procedimento de avaliação *ex post* da legislação.
 - Escolha das opções – conhecidos os objetivos a alcançar, deve, num primeiro momento, colocar-se a questão da *necessidade da lei* e, conseqüentemente, das alternativas à lei (coregulação, autoregulação, campanha de informação, etc). Confirmada a *necessidade da lei*, importa considerar as opções ao alcance do legislador para resolver o problema.
 - Avaliação de impacte legislativo – fornece ao decisor político dados objetivos e quantificados sobre as opções seleccionadas. A avaliação *ex ante* é um instrumento de apoio à tomada de decisão no início de um procedimento legislativo, permitindo avaliar os previsíveis efeitos das diferentes opções. A avaliação *ex post* é um instrumento da maior importância para avaliar os efeitos que a lei efetivamente provocou.
 - Participação na elaboração da lei – a consulta aos cidadãos deve ser considerada como uma parte integrante e fundamental da metodologia da lei, integrando-se numa fase inicial da preparação da lei, devendo pautar-se pelas *best practices* já identificadas a nível internacional.
 - Execução da lei – a execução surge com um processo de interação entre os *objetivos* definidos pelo legislador e os *resultados* que se espera que a lei venha a alcançar. A execução da lei é condicionada pela qualidade do procedimento legislativo e pelos meios disponibilizados – humanos, financeiros e materiais – para se alcançarem os resultados esperados.

PARTE II

Elaboração da lei em Portugal

Capítulo 1

Atos normativos

1.1. Atos legislativos

• O que são leis ?

Num escrito relativo à elaboração das leis é indispensável um esclarecimento conceptual: quando falamos de leis, falamos de quê?

Em geral, quando se fala em leis – e, sobretudo, em fazer leis – pensa-se em duas coisas: por um lado, em atos de autoridade, comandos – a lei estatui, manda, impõe, determina, proíbe; por outro lado, em regras de comportamento – a lei diz como se deve ou não deve fazer em circunstâncias pré-determinadas e repetíveis.

Esta ideia do que seja a lei, sendo embora aproximadamente correta, tem de ser objeto de algumas precisões.

Desde logo, as leis nem sempre são regras. Nos nossos dias, multiplicam-se, mesmo nos ordenamentos jurídicos, leis que não revestem o aspeto de regras: não impõe, nem proíbem, nem aconselham comportamentos; antes criam ou extinguem entes coletivos, fundem serviços públicos, alteram estatutos jurídicos.

Em sentido inverso, proliferam regras jurídicas que não constituem leis em sentido próprio. São regras, sim, criam deveres ou impõem obrigações, têm carácter jurídico – inquestionavelmente –, mas o seu autor não está constitucionalmente habilitado a fazer leis e, por isso, não são, não podem, ser leis. São regulamentos administrativos, são contratos administrativos, são convenções coletivas de trabalho.

Entre estas normas que não constituem leis em sentido próprio assumem particular relevo aquelas que são aprovadas no exercício de funções de autoregulação. Na verdade, o recurso à lei deve, em muitas circunstâncias, ser encarado como uma segunda opção, uma alternativa ao exercício deste tipo de funções. Faz todo o sentido que sejam os produtores de vinho, devidamente associados em estruturas representativas, a estabelecer as regras que hão-de reger a sua atividade, e não o Estado. O mesmo se diga, *mutatis mutandis*, dos

praticantes dos diversos desportos, cuja atividade é usualmente regulada pelas respetivas estruturas associativas e federativas.

Muito embora a consideração desta normatividade não caiba no âmbito deste estudo, é importante ter sempre presente o carácter desejavelmente supletivo ou residual da atividade dos órgãos legislativos em áreas da prática social capazes de produzir a sua própria regulação. Há, contudo, que ser prudente: a consideração da autoregulação como primeira opção regulatória não pode deixar de ter em conta a propensão – de alguma forma compreensível mas que tem de ser contrariada – para uma espécie de poder corporativo, suscetível de fazer valer os interesses de um grupo para além dos limites compatíveis com o interesse público.

Significa o que vimos dizendo que não existem leis «por natureza»: em larga medida, é lei aquilo que a Constituição – ela própria uma lei, a lei fundamental – diz que é lei. E a nossa Constituição, no n.º 1 do artigo 112.º, diz que são atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais. É por esta razão que uma regra pode ser ou não uma lei e uma lei pode ser ou não uma regra.

Naturalmente que esta explicação serve para deixar claro que trataremos do procedimento de elaboração das leis em sentido próprio, ou seja, no sentido constitucional, de ato legislativo. Interessa saber como são feitas as leis pelos órgãos constitucionalmente competentes para as fazer, independentemente de constituírem ou não verdadeiras regras jurídicas.

• Quem pode então fazer leis no nosso país?

De acordo com a Constituição que vigora em Portugal, existem quatro órgãos com competência para exercer o poder legislativo, ou seja, para praticar atos legislativos. Somente eles podem fazer leis.

O órgão legislativo por excelência é a Assembleia da República, a quem cabe fazer leis sobre todas as matérias, na expressão impressiva da alínea c) do artigo 161.º da Constituição. As leis mais importantes têm origem neste órgão – ou porque são aqui discutidas e aprovadas por iniciativa dos deputados ou do Governo ou porque este recebeu daquele autorização para as fazer.

Na verdade, podemos encontrar na Constituição três grupos pelos quais se distribuem as leis, em função das matérias sobre que incidem e da respetiva importância enquanto fontes de direito.

Um primeiro grupo é constituído pelas leis que apenas a Assembleia da República pode aprovar. Integram a sua reserva de competência legislativa absoluta e constam do artigo 164.º da Constituição.

Um segundo grupo é composto pelas leis que incidem sobre matérias relativamente às quais a Assembleia pode optar por uma de duas vias legislativas:

aprová-las ela própria ou autorizar o Governo a fazê-lo. É a sua reserva de competência legislativa relativa, regulada no artigo 165.º da lei fundamental.

Do último grupo fazem parte as leis que tanto podem ser aprovadas pela Assembleia como pelo Governo. Não existe aqui reserva parlamentar, falando-se, por isso, de competência legislativa concorrente entre os dois órgãos de soberania.

No nosso sistema político-constitucional, o Governo da República também tem competência legislativa – seja por via de autorização da Assembleia (aquilo a que poderemos chamar, à inglesa, «legislação delegada»), seja no exercício de competência própria, resultante diretamente de habilitação constitucional. As leis que o Governo elabora, previstas no artigo 198.º da Constituição, designam-se decretos-leis, assim se distinguindo das leis propriamente ditas, as aprovadas no parlamento.

Os restantes dois órgãos com competência legislativa são as assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira. Cabe-lhes aprovar as leis específicas de cada região, isto é, na terminologia constitucional (cfr. artigo 228.º, n.º 1), as leis sobre matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania. Estas leis assumem a designação de decretos legislativos regionais.

• Quem faz efetivamente as leis?

Mas uma coisa é quem pode fazer leis e outra, distinta, quem efetivamente as faz.

Deixando de parte a legislação regional – cujo tratamento excederia o âmbito do presente estudo – quem é, à luz de um critério meramente quantitativo, o grande legislador nacional? A Assembleia da República ou o Governo?

Entre os anos de 2000 e 2011 foram publicados 933 leis e 3506 decretos-leis, isto é, quase quatro diplomas legais do Governo para cada lei da Assembleia da República⁹³. A resposta à nossa pergunta não oferece dúvidas. Como noutros países da Europa, o Governo é o grande produtor de normas jurídicas.

É interessante proceder à comparação da produção legislativa dos dois órgãos de soberania.

A média anual de leis foi de cerca de 78 e a de decretos-leis aproximadamente de 292.

A Assembleia oscila entre o mínimo de 40 leis aprovadas (2002) e o máximo de 128 (2001). Os anos mais produtivos foram, para além de 2001, 2003 (115 leis) e 2009 (126 leis).

O Governo, pelo seu lado, apresenta um máximo absoluto de 424 decretos-leis em 2007, tendo os outros anos mais produtivos sido 2000 (378 decretos-leis), 2001 (377 decretos-leis) e 2009 (333 decretos-leis).

⁹³ Cfr. Anexo I – Dados sobre a produção legislativa portuguesa.

Por alguma razão, o ano de 2009 foi de intensa produção legislativa, para qualquer dos órgãos legislativos nacionais. O combate à crise pode ajudar a explicar os números.

Por fim, os últimos anos do período – 2010 e 2011 – também podem surpreender: a produção legislativa da Assembleia da República situou-se, praticamente, na média do período – 63 e 70 leis em 2010 e 2011, respetivamente. Todavia, a produção legislativa governamental sofreu uma significativa redução, ficando-se pelos 164 e 137 decretos-leis, nos mesmos anos, ou seja, cerca de metade do valor médio do período (292, como se disse). É inevitável ligar esta redução em 2010 e 2011 à aplicação do programa Simplegis, que tinha como propósito essencial precisamente a diminuição do número de diplomas legislativos aprovados.

Para completar este panorama, convém não nos limitarmos aos resultados dos procedimentos legislativos, ponderando também as iniciativas legislativas. Claro que a consideração da iniciativa em plano distinto do resultado legislativo apenas faz sentido no âmbito parlamentar: o Governo, por definição, conclui sempre, ou pode concluir, o procedimento legislativo, aprovando os decretos-leis que bem entender.

O quadro que se segue tenta facilitar tal ponderação, distinguindo as propostas de lei do Governo dos projetos de lei subscritos por deputados.

Quadro 2 Projetos e propostas de lei

	Projetos de lei		Propostas de lei	
	Apresentados	Aprovados	Apresentadas	Aprovadas
2000	280	121	42	37
2001	199	47	46	27
2002	190	61	33	32
2003	205	65	64	62
2004	150	46	52	26
2005	190	65	43	42
2006	144	41	56	53
2007	103	44	55	54
2008	192	72	57	56
2009	400	66	51	46
2010	364	79	39	34
2011	271	28	46	33

A leitura dos números aponta para algumas conclusões curiosas. Os números de propostas de lei apresentadas mostram pouca oscilação, variando entre 33 e 64. A aprovação parlamentar de tais propostas foi quase total na maioria dos anos, com exceção de 2004 (apenas metade) e de 2001 (pouco mais de metade), revelando que os governos não tiveram, regra geral, grandes dificuldades em fazer aprovar as suas propostas.

A explicação das duas «quebras» deverá residir nos governos em questão: se 2001 foi o ano da agonia do XIV Governo (Guterres), já 2004 foi largamente consumido pelo breve XVI Governo (Santana Lopes).

No que respeita aos projetos de lei, as oscilações no número de projetos apresentados são mais significativas, variando entre 103 (2007) e 400 (2009). Mas o que mais impressiona não é a variação em si, mas a circunstância de ela não se refletir no número de projetos de lei aprovados.

Por um lado, o número de projetos de lei aprovados, desconsiderando o ano de 2000, apresenta uma variação muito menor – entre 41 e 79; por outro, ele representa, em média, cerca de um terço do número de projetos de lei aprovados (anos de 2002 a 2008). A partir de 2009 começa a alargar-se o fosso do número de projetos de lei aprovados relativamente aos apresentados: 2009 (cerca de um sexto), 2010 (pouco mais de um quinto) e 2011 (cerca de um nono). Note-se que, nestes anos, o número de projetos de lei apresentados aumentou significativamente: 400, 364 e 271, respetivamente.

A explicação poderá estar no XVIII Governo Constitucional: tendo resultado das eleições legislativas um Governo minoritário, é plausível que os grupos parlamentares das diferentes oposições tenham «inundado» o parlamento com projetos de lei apresentados em cumprimento de programas e promessas eleitorais. A baixa taxa de aprovação de tais projetos evidencia as dificuldades que estes enfrentaram, num contexto em que uma maioria de oposição ao Governo não correspondia a uma maioria capaz de se pôr de acordo entre si relativamente a muitas iniciativas legislativas.

O universo das normas jurídicas portuguesas não se restringe, bem pelo contrário, às que emergem de atos legislativos. Num patamar inferior concentram-se uma multitude de normativos de valor infralegal adotados por variados órgãos da administração pública, pertencentes, nomeadamente, ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas de base territorial: decretos regulamentares do Governo, resoluções do Conselho de Ministros, portarias e despachos normativos dos diferentes ministros, decretos regionais, decretos regulamentares regionais, regulamentos municipais, etc.

Num quadro constitucional como o português, esta normatividade de segundo grau é significativa, nomeadamente no que respeita ao Governo. Este órgão de soberania dispõe de dois níveis de competência normativa – a

legislativa propriamente dita, exercida através de decretos-leis, e a regulamentar (administrativa), exercida principalmente por via de decretos regulamentares. Como a nossa lei fundamental não distingue materialmente o decreto-lei do decreto regulamentar, resulta que, no domínio da competência concorrente do Governo com a Assembleia da República, o Governo pode, no plano prático, optar por um ou outro daqueles instrumentos.

Compreender-se-ia, pois, em função do exposto, que o âmbito deste estudo se alargasse dos atos legislativos em sentido próprio aos outros atos normativos de autoria governamental – os decretos regulamentares –, numa espécie de «expansão» do universo legislativo do órgão que responde pela maior quantidade da normatividade pública produzida.

Ocorre, porém, que a realidade da produção normativa governamental, tomando como referência os anos de 2000 a 2010, contraria frontalmente a tese da relevância dos decretos regulamentares. Basta ter em conta estes dois dados estatísticos: durante aquele período, os governos sucessivamente em funções fizeram publicar um total de 3506 decretos-leis; durante o mesmo período, apenas foram publicados 325 decretos regulamentares, ou seja, menos de 10 por cento.

Perante estes dados, não se justificaria tomar em consideração os decretos regulamentares. A escassa relevância destes parece apontar no sentido de os governos privilegiarem a via legislativa em sentido próprio, relegando para segundo plano a alternativa regulamentar.

1.2. Atos jurídicos da União Europeia

Mas não são apenas as leis aprovadas pelos órgãos de soberania portugueses que vigoram entre nós. Integrando o país a União Europeia e a coberto da norma do n.º 4 do artigo 8.º da Constituição, o direito da União aplica-se, naturalmente, entre nós e, de acordo com os princípios revelados e desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça, prevalece mesmo sobre o direito nacional.

Não cabe num texto desta natureza dissertar com profundidade sobre as fontes de direito europeu e as respetivas peculiaridades. Simplificando ao máximo, no mundo da UE existem três espécies de atos qualificados como legislativos: os regulamentos, as diretivas e as decisões.

É indispensável esclarecer cada um destes conceitos.

O regulamento – que nada tem que ver com o doméstico «regulamento administrativo», forma de exercício do poder administrativo conducente à aprovação de instrumentos de natureza normativa – corresponde plenamente ao conceito nacional de lei: um normativo autoritário, de carácter geral, proveniente de órgãos habilitados para tal pelo direito primário da União, aplicável

diretamente aos cidadãos dos Estados-membros desta – incluindo naturalmente Portugal –, se necessário com prejuízo das leis nacionais vigentes.

A diretiva constitui um espécimen legislativo peculiar: trata-se de uma norma propositadamente concebida como incompleta, cuja plena eficácia depende de outras normas, essas de produção nacional, as chamadas «normas de transposição». A diretiva tem como destinatários os Estados-membros, obrigando estes a alcançar um resultado pré-determinado, mas deixando-lhes liberdade para escolherem o modo de o atingir.

Na lógica de uma União integrada por Estados com tradições e quadros jurídicos por vezes bem distintos, a ideia corporizada pelo recurso à diretiva consubstancia um procedimento de produção legislativa complexo, em que a colaboração – talvez mesmo a cumplicidade – entre o legislador da União e os legisladores nacionais se torna indispensável. Indispensável, por um lado, porque sem ela os objetivos da União não são atingidos; por outro, porque essa recusa de colaboração do legislador nacional constitui violação do direito da União, em termos tais que o Estado prevaricador não só pode sofrer sanções como, também, verá a diretiva poder ser invocada contra ele por qualquer cidadão da União (é o chamado «efeito direto»).

As decisões aproximam-se dos regulamentos, na medida em que são obrigatórias para todos os seus destinatários mas afastam-se deles, por revestirem carácter individual e concreto.

Das três espécies de atos legislativos da UE, é a diretiva aquela que se reveste de maior interesse no âmbito da presente investigação. Na verdade, os regulamentos e as decisões são atos legislativos integralmente de direito da UE, parecendo, numa primeira análise, situarem-se fora do objeto de uma investigação que cuida da produção legislativa portuguesa. Bem vistas as coisas, não é assim, ou não é exatamente assim.

É certo que o regulamento é um ato legislativo da UE que não necessita de normas nacionais de transposição, uma vez que tem por destinatários todos os cidadãos – e não apenas os Estados-membros. Mas não é menos verdade que ele nem sempre é auto-suficiente, do ponto de vista dos efeitos que deve produzir. Tal como uma qualquer lei nacional – portuguesa, francesa, espanhola, ou outra –, o regulamento, enquanto lei europeia, pode carecer de regulamentação, como condição de ver assegurada a sua plena aplicação.

O próprio ordenamento jurídico da UE sustenta a distinção entre os regulamentos de base e os regulamentos de execução ou de aplicação, subordinados àqueles, evidenciando que a necessidade de regulamentação é tão plausível como relativamente a qualquer lei nacional.

Parece, assim, que a plena aplicação, em Portugal, de normas constantes de um regulamento da UE pode exigir que o Estado português aprove regulamentação nacional adequada.

A nossa Constituição, no artigo 199.º, alínea c), comete ao Governo competência para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis. Ora, como se disse, isto faz tanto sentido para uma lei portuguesa como para uma lei europeia.

Claro que a importância desta regulamentação nacional de regulamentos europeus não é comparável à transposição de diretivas. Compreende-se, por isso, que tenha bem menor relevância. Na verdade, em toda a década que estamos a considerar – a primeira do século XXI – apenas foram publicados 41 decretos-leis contendo normas de execução de regulamentos europeus.

No que toca às diretivas, não há dúvidas de que estas se situam no âmbito da legiferação nacional. Isto, bem entendido, quando forem transpostas por via legislativa, uma vez que as diretivas deixam aos Estados, como se disse, a escolha dos modos que considerem mais adequados para atingir os resultados nelas determinados.

1.3. Transposição de Diretivas

A transposição de uma diretiva para um direito nacional deve ter em conta a obrigação de eliminar do ordenamento jurídico do Estado quaisquer disposições suscetíveis de inviabilizar o alcance dos resultados neles estabelecidos. Regra geral, isto implica a adoção de um ato legislativo nacional, sendo necessário ainda tomar em consideração que a eventual inabilidade deste ato para satisfazer plenamente as exigências da diretiva pode conduzir à abertura de um procedimento de incumprimento contra o Estado prevaricador – para além, naturalmente, da produção de efeito direto da diretiva.

• Reserva de lei na transposição de diretivas

No caso português, o n.º 8 do 112.º da Constituição estabelece que a transposição de atos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do n.º 4, decreto legislativo regional.

Quer isto dizer que a transposição se há-de fazer sempre por ato legislativo – tendo passado, em 1997, a integrar a reserva de lei, o que reforça a nossa opção de tratar da transposição das diretivas no âmbito deste estudo.

Para se ter uma ideia do que representa a atividade legislativa de transposição de diretivas, bastará dizer que durante os anos da primeira década do atual século os decretos-leis de transposição de diretivas representaram, em

média, cerca de 20 por cento destes espécimes legislativos. Só nos anos de 2009 e 2010 foram transpostas 220 diretivas.

Acresce uma enorme desproporção entre a atividade de transposição de diretivas do Governo e da Assembleia da República, registando-se, ao longo do período de 2000 a 2011, o número de 42 leis de transposição. Ainda que lhe adicionemos as 11 leis que autorizaram o Governo a transpor diretivas – em matéria da reserva relativa de competência do parlamento – obteremos 54 casos em que a transposição relevou da competência da Assembleia da República. Ora, no mesmo período, os sucessivos governos fizeram publicar 675 decretos-leis transpondo diretivas. Parece demonstrado que a incorporação do direito da UE na ordem jurídica nacional tem sido, essencialmente, um «negócio» do Governo.

É interessante verificar que a apreciação parlamentar de decretos-leis de transposição de diretivas foi apenas suscitada em dois casos, no período em análise – 2000 a 2011 –, como resulta do quadro seguinte:

Quadro 3 Apreciação parlamentar de Decretos-Leis que transpõem diretivas

Anos	Leis de apreciação parlamentar	Decretos-Leis alterados	Diretivas transpostas
2001	Lei n.º 17/2001	Decreto-Lei n.º 10/2001 ⁹⁴	Diretiva n.º 98/93/CE, de 14 de dezembro
2010	Lei n.º 19/2010	Decreto-Lei n.º 23/2010 ⁹⁵	Diretiva n.º 2004/8/CE, de 11 de fevereiro

Nota: De 2000 a 2011 registou-se um total de 680 decretos-leis de transposição de diretivas, pelo que o número de decretos-leis sujeitos a apreciação parlamentar, neste período, é irrelevante, permitindo concluir que não se têm registado dúvidas na Assembleia da República quanto à transposição de diretivas.^{94,95}

A alteração introduzida pela revisão constitucional de 1997 não colheu, porém, aprovação unânime, tendo-se suscitado dúvidas quanto à obrigatoriedade de transposição por decreto-lei das diretivas com um conteúdo essencialmente técnico, as denominadas diretivas medida. A doutrina constitucional portuguesa fez-se eco destas dúvidas.

Blanco de Moraes, reconhecendo que a reserva de lei «preenche objetivos de segurança jurídica, permitindo a cognoscibilidade do direito transposto e evitando patologias frequentes que consistem em derrogações tácitas de disposições de leis por portarias que transpõem diretivas», não deixa de referir que «a reserva de lei neste domínio tem como faceta claramente negativa constringer a norma legal a disciplinar matérias puramente subsidiárias e de conteúdo tipicamente executivista ou intersticial, próprio da normação administrativa»⁹⁶.

⁹⁵ Diploma que estabelece os regimes jurídico e remuneratório aplicáveis à energia eléctrica e mecânica e de calor útil produzidas em co-geração.

⁹⁴ Diploma que estabelece as disposições aplicáveis à constituição e à manutenção das reservas de segurança em território nacional de produtos de petróleo.

⁹⁶ Carlos Blanco de Moraes, «Revisão constitucional de 1997 – Sistema de atos legislativos – transposição de diretivas comunitárias para a ordem jurídica interna», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 19-20, abril-dezembro de 1997, pp. 30-31.

Também Maria Lúcia Amaral se pronunciou sobre o assunto, referindo que «é evidente que há inúmeras diretivas comunitárias que incidem sobre matéria de nítido teor regulamentar. Impor a forma de lei para a sua transposição – com exclusão de quaisquer outras formas – significa impor ao Estado português procedimentos excessivamente gravosos para o cumprimento das suas obrigações juscomunitárias. Tal agravo não é desejado por ninguém. Não é desejado pelo nosso ordenamento constitucional, que se guia neste domínio pela ‘cláusula europeia’, e não é desejado pelo ordenamento comunitário, que se guia neste domínio pela ideia de garantia de resultado [...]. A única forma que se julga ser, para este propósito, decisivamente inadequada é a da mera prática administrativa. Entre a forma de lei ou a forma de regulamento é livre portanto de escolher a autoridade nacional, que o fará naturalmente de acordo com os seus próprios critérios. Não se vê, por isso, por que razão há de a CRP eleger como critério de direito português a – excessivamente gravosa – reserva de lei estadual»⁹⁷.

⁹⁷ Cfr. Maria Lúcia Amaral, «Revisão constitucional de 1997 – Sistema de atos legislativos – transposição de diretivas comunitárias para a ordem jurídica interna», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 19-20, abril-dezembro de 1997, pp. 115-116.

Marcelo Rebelo de Sousa, escrevendo antes da revisão constitucional de 1997, e pronunciando-se sobre a prática de então na transposição de diretivas, referia que: nos casos em que cabia na função administrativa do Estado português a implementação de directivas comunitárias, verificava-se que elas correspondiam apenas a matérias que não se inseriam na reserva de competência legislativa de nenhum órgão de soberania, não eram objecto de ato legislativo vigente ou não se revestiam de dignidade legal. E, ainda, nos casos em que existia, em matéria idêntica ou equivalente, regulamento ou lei habilitante.⁹⁸

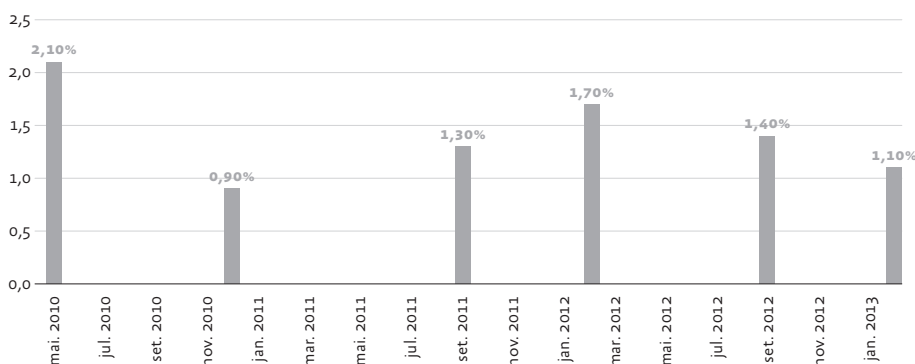
⁹⁸ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa «A transposição das diretivas comunitárias para a ordem jurídica nacional», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 4-5, abril-dezembro de 1992, p. 81.

Esta é uma matéria sensível, sobre a qual importa refletir, pois a transposição de diretivas técnicas por decreto-lei, nos casos em que estas matérias são reguladas, na ordem jurídica nacional, por regulamentos complementares ou de execução, parece excessiva, produzindo uma sobrecarga do procedimento legislativo governamental com matérias que carecem de dignidade legal.

• **Eliminação de atrasos na transposição de diretivas**

Para obviar ao incumprimento na transposição das diretivas torna-se necessário adotar medidas de coordenação e agilização deste procedimento. Medidas que foram consagradas em alguns governos no âmbito de programas de simplificação e melhoria da qualidade da legislação.

Figura 3 Diretivas Comunitárias – Défice de Transposição



Dados recolhidos no *Internal Market – Scoreboard* – anos 2010/2011/2012/2013⁹⁹.

⁹⁹ Disponíveis em http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

Como resulta do gráfico *supra*, Portugal reduziu, em Dezembro de 2010, o défice de transposição das diretivas de 2.1 por cento (maio de 2010) para 0.9 por cento (dezembro de 2010), tendo sido considerado como um caso de sucesso no âmbito da UE. No texto comunitário¹⁰⁰ refere-se a adoção do Programa Simplegis – com o objetivo de «atraso zero» na transposição de diretivas, a introdução do sistema de controlo de atos normativos (SCAN) e a coordenação entre os diversos ministérios e a Presidência do Conselho de Ministros (PCM) – como determinante para os resultados obtidos. Como decorre também do quadro, verificou-se um retrocesso que se agravou em fevereiro de 2012, registando-se, posteriormente, uma recuperação para 1.1 por cento em fevereiro de 2013.

¹⁰⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf, Scoreboard n.º 22, Internal Market, Dezembro de 2010, p. 26.

1.4. Alternativas regulatórias

Pese embora a tradição nacional de tentar resolver os problemas com leis, certo é que fazer leis, no sentido de atos legislativos formais, não é uma fatalidade quando nos confrontamos com a necessidade de produzir normas jurídicas para regular uma situação, uma atividade ou uma instituição. É possível, e em muitos casos desejável, optar por confiar a elaboração de um quadro jurídico a outrem que não ao legislador.

Esta opção pode fundar-se numa ideologia assumidamente liberal que, fazendo apelo a «menos Estado, melhor Estado», veicula uma visão do Estado como um «mal necessário», podendo conduzir a uma legiferação minimalista, na lógica da qual a lei será a derradeira opção regulatória. E se dizemos «podendo» é porque nem sempre – para não dizer quase nunca – a prática corresponde às proclamações ideológicas.

Seja como for, para além de tal fundamento – e, muitas vezes, à margem dele –, é frequente prosseguir-se uma estratégia de «libertação» dos quadros jurídicos de certas atividades, nomeadamente de natureza económica, da ingerência político-legislativa dos governos. Confiar-se-á assim a produção normativa a instâncias tanto quanto possível independentes do Governo, dotando-as de um aparelho jurídico supostamente capaz de as «blindar» contra tais interferências.

Constituem traços comuns ao desenho do estatuto jurídico destas entidades reguladoras¹⁰¹:

¹⁰¹ Cfr. João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora, 2009 (10.ª edição), pp. 220-222.

- A nomeação dos responsáveis pelo Conselho de Ministros ou pelo Chefe de Estado, sob proposta do Governo;
- A impossibilidade legal da substituição daqueles responsáveis antes do termo do mandato, salvo por doença, incapacidade ou faltas graves;
- A limitação ou proibição da renovação do mandato;
- A inexistência de poderes de superintendência do Governo sobre estas entidades;
- A prestação de contas ao parlamento;
- A tendência para a autosuficiência financeira destas entidades, decorrente do elevado nível de receitas próprias, provenientes dos regulados.

É este quadro jurídico que formata aquilo que se designa habitualmente por regulação independente (do Governo, entenda-se).

A ideia subjacente é, claramente, a de alguma desconfiança quanto ao papel que o Governo poderia desempenhar na regulação: esta deveria ser comandada por motivações de natureza exclusivamente técnica, não sofrendo a «contaminação» de eventuais e indesejáveis razões políticas. Revela-se aqui um preconceito contra o poder político (sobretudo contra os agentes deste), preterido por opções de cariz tecnocrático, supostamente «neutras», olvidando que estas opções implicam quase sempre uma redução drástica do nível de responsabilização democrática e, conseqüentemente, de controlo sobre atividades económicas muito relevantes.

A competência normativa destas entidades é muito importante, cabendo-lhes fixar as regras jurídicas e técnicas relativas à atividade regulada, nomeadamente fixando padrões de qualidade do serviço. Note-se, contudo, que se trata de uma normação de segundo grau, validada por referência ao quadro jurídico delineado pelas leis.

Sublinhe-se, também, que esta forma de regulação dita independente não constitui autoregulação em sentido próprio, pois emana do poder do Estado, que cria as entidades regulatórias, usualmente por transformação de entes da sua administração indireta, ainda que os responsáveis pela instância regulatória

disponham de uma apreciável autonomia relativamente ao Governo. Seja como for, não são os produtores de energia que dirigem a ERSE, nem os operadores de telecomunicações que comandam o ICP-ANACOM (muito embora seja ingénuo ignorar o chamado «efeito de captura», que tende a tornar a regulação do setor demasiado dependente dos interesses daqueles). Estamos, ainda, no domínio da heteroregulação.

Verdadeira autoregulação apenas existe quando a normaçoão é produzida por entidades subtraídas realmente ao poder do Governo. Pelo menos ao poder jurídico, já que numa sociedade como a portuguesa, na qual predomina tradicionalmente uma visão paternalista de um Estado que tende a ser considerado onnipotente, é muito difícil estar subtraído ao poder económico deste.

A verdadeira autoregulação encontra-se em entidades, na sua maioria de estatuto jurídico-privado e natureza associativa, às quais são confiadas competências regulatórias, não pelo Estado, mas pelos próprios associados. É o que ocorre com as ordens profissionais, com as associações e federações desportivas, com as comissões de vitivinicultura e com as bolsas, designadamente.

Sublinhe-se que esta regulação tem, independentemente do estatuto jurídico das entidades envolvidas, carácter público, considerada a natureza de alguns poderes exercidos pelos órgãos destas entidades. É isso que explica que as ordens profissionais possam interditar o exercício da profissão ou que as federações desportivas possam proibir um clube de inscrever jogadores numa competição. Estes poderes, dificilmente compreensíveis à luz de um quadro de direito privado, são exercidos por via de uma espécie de «delegação» do Estado, uma forma atípica e pouco estudada de exercício de poderes públicos por parte de entes que dele não fazem parte.

Síntese II.1 – Atos normativos

- Num escrito relativo à elaboração das leis, é indispensável um esclarecimento conceptual: de que falamos quando falamos de «lei»? É que não existem leis «por natureza»: em larga medida é lei aquilo que a Constituição – ela própria uma lei, a lei fundamental – diz que é lei.
- De acordo com a Constituição que vigora em Portugal, existem apenas quatro órgãos com competência para praticar atos legislativos: a Assembleia da República, o Governo e as assembleias regionais dos Açores e da Madeira.
- Entre os anos de 2000 e 2011 foram publicados 933 leis e 3506 decretos-leis, isto é, quase quatro diplomas legais do Governo para cada lei da Assembleia da República, não existindo dúvidas de que, no plano nacional, o Governo é o grande produtor de normas jurídicas.
- Das três espécies de atos legislativos da UE, a diretiva é aquela que se reveste de maior interesse no âmbito da presente investigação, na medida em que é um instrumento legislativo que não pode prescindir da intervenção nacional. Para se ter uma ideia do relevo da atividade legislativa de transposição de diretivas, bastará dizer que durante os anos da primeira década do atual século os decretos-leis de transposição de diretivas representaram, em média, cerca de 20 por cento destes espécimes legislativos. Só nos anos de 2009 e 2010 foram transpostas 220 diretivas.
- A imposição constitucional de proceder à transposição das diretivas por instrumento legislativo é discutível e pode revelar-se excessiva, sobretudo nos casos em que as matérias são reguladas, na ordem jurídica nacional, por regulamentos complementares ou de execução, produzindo uma sobrecarga do procedimento legislativo governamental com matérias que carecem de dignidade legal.
- É frequente prosseguir-se uma estratégia de «libertação» dos quadros jurídicos de certas atividades, nomeadamente de natureza económica, da ingerência político-legislativa dos governos, confiando-se a produção normativa a instâncias tanto quanto possível independentes daqueles, dotando-as de um aparelho jurídico supostamente capaz de as «blindar» contra tais interferências.
- A competência normativa destas entidades é muito importante, cabendo-lhes fixar as regras jurídicas e técnicas relativas à atividade regulada, nomeadamente fixando padrões de qualidade do serviço. Trata-se, em todo o caso, de uma normação de segundo grau, validada por referência ao quadro jurídico delineado pelas leis, não se tratando verdadeiramente de autoregulação.
- A verdadeira autoregulação encontra-se em entidades, na sua maioria de estatuto jurídico-privado e natureza associativa, às quais são confiadas competências regulatórias, não pelo Estado, mas pelos próprios associados. É o que ocorre com as ordens profissionais, com as associações e federações desportivas, com as comissões de vitivinicultura e com as bolsas, designadamente.

Capítulo 2

Dispositivos de política legislativa

2.1. Introdução

A *preocupação* com a utilização de técnicas uniformes e critérios unos para a produção legislativa é recente em Portugal e tem a sua primeira expressão significativa na Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15 – DB/89, de 8 de fevereiro, sob o título «Simplificar a Legislação»¹⁰².

O tema da redação legislativa foi considerado em sede de Regimento do Conselho de Ministros, de forma autónoma, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 3 de setembro, prática prosseguida pelos restantes regimentos ou textos organizativos do funcionamento do Governo¹⁰³.

A elaboração da lei, ainda que abordada e explorada em perspetivas diversas, foi objeto de programas governamentais que a integraram no campo mais vasto da reforma legislativa. Assinalem-se desta forma: (a) a Comissão para a Simplificação Legislativa (2001), no âmbito do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública¹⁰⁴; (b) a Comissão Técnica responsável pela preparação do «Programa Estratégico para a qualidade e eficácia dos Atos Normativos do Governo» (2003/2006)¹⁰⁵; (c) o Programa «Legislar Melhor» aprovado pela Resolução n.º 63/2006, de 18 de maio e (d) o Programa Simplegis, apresentado publicamente em maio de 2010¹⁰⁶.

2.2. Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15 – DB/89, de 8 de fevereiro

A Deliberação tem uma estrutura eclética que inclui objetivos de política legislativa, elementos de metodologia legislativa, recomendações e regras de legística formal. O documento aprovado em Conselho de Ministros, embora não publicado oficialmente, tem por título *Simplificar a Legislação* e dirige-se sobretudo ao combate à «inflação legislativa» e à inversão do papel legislativo,

¹⁰² Disponível em: <http://www.csl.gov.pt/docs/delib15pl.pdf> (24.05.2012).

¹⁰³ Vejam-se nomeadamente: Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de maio (anexo II), Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro (anexo II), Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho.

¹⁰⁴ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 9 de março.

¹⁰⁵ Cfr. Despachos números 12017/2003, de 25 de junho e 26748/2005, de 19 de dezembro.

¹⁰⁶ Cfr. *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa* – n.º 4, edição da FDUNL fevereiro de 2002, pp. 11 e ss.; e Diana Ettner e João Tiago Silveira, *Simplegis. Menos leis, mais acesso, melhor aplicação* – inédito (em vias de publicação), 2012.

deixando de operar como «travão das políticas de desenvolvimento económico, da revolução tecnológica e do procedimento de inovação».

• **Objetivos de política legislativa**

A Deliberação alude a um Programa Interministerial de Desburocratização cujos propósitos estariam ligados ao seu conteúdo. Os objetivos fundamentais do documento de 1989 são: (a) a «desregulamentação», ou seja, a diminuição do fluxo legislativo na área económica; (b) a «desburocratização», caracterizada pela redução de procedimentos administrativos e custos causados pela prolixidade legislativa; (c) a «racionalização da legislação vigente», através da simplificação, sistematização, compilação ou codificação; e (d) a «racionalização da feitura das leis», expressando uma preocupação quanto à necessidade de eficiência e inteligibilidade dos atos normativos.

A Deliberação está, assim, materialmente delimitada por uma intenção político-ideológica de reduzir a legislação, de modo a garantir um desenvolvimento mais simples e «desregulado» da atividade económica:

Justifica-se a reação que contra o excesso de regulamentação e de intervencionismo do Estado se tem vindo a verificar um pouco por toda a parte e que, em Portugal, começou a assumir, nos últimos anos, alguma expressão. Desregulamentar, desburocratizar e racionalizar são apenas algumas das vertentes de uma ideia-força mais ampla que é a da simplificação legislativa.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Deliberação n.º 15-D8189, de 8 Fevereiro, p. 5

• **Metodologia legislativa**

A Deliberação de 1989 tem por objeto a legislação governamental e expõe algumas regras quanto à metodologia a adotar na sua elaboração. Nesse sentido, impõe-se aos decisores políticos que só aprovem novos atos normativos se não existir outro meio possível para obter o resultado pretendido. A apresentação de um novo projeto ou proposta exige do legislador a consideração do «princípio da oportunidade», na relação com outros atos ou iniciativas legislativos que se encontrem em estudo. Por outro lado, deve atender-se aos meios necessários para tornar a iniciativa exequível.

A deliberação refere também a necessidade de avaliar o «impacte previsível» das medidas legislativas governamentais (embora não sancione uma metodologia adequada para o efeito). Tal avaliação caberia aos serviços da Administração Pública.

• Regras de legística formal

A deliberação denota uma preocupação clara com os aspetos que hoje designamos como de legística formal, procurando aliar a simplicidade da linguagem ao rigor do formulário jurídico: «a redação dos projetos de diplomas deve ser correta sob o ponto de vista gramatical, utilizando-se linguagem simples mas rigorosa».

Várias das regras enunciadas foram desenvolvidas em manuais de legística¹⁰⁸. Assim, por exemplo: (a) a utilização dos verbos no presente do indicativo; (b) o uso das maiúsculas deve ser parcimonioso; (c) a utilização de siglas deve ser, tanto quanto possível, evitada; (d) a pontuação deve fazer-se de harmonia com as regras gerais de gramática.

O CETAL – Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo¹⁰⁹ – disporia de competências centrais na aplicação destas regras.

2.3. Comissão para a Simplificação Legislativa

A Comissão para a Simplificação Legislativa foi criada, na dependência do então ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 9 de março, tendo como presidente o Dr. Robin de Andrade¹¹⁰.

A Comissão propôs uma reflexão global sobre a qualidade da legislação, articulando as perspetivas nacionais com as desenvolvidas no programa europeu *Better Law-making*.

De acordo com a Resolução, a simplificação e a qualidade da legislação estariam na agenda política atendendo ao impacte que a legislação tinha sobre o quotidiano das pessoas e das empresas: «A proliferação legislativa tem tido reflexos a vários níveis, desde logo, diminuindo a autoridade da lei, a confiança nas instituições e as condições do desenvolvimento económico e social.»

A Resolução identificava, com clareza, a «quantidade legislativa» como um dos problemas a corrigir de acordo com as conclusões da Comissão. A esta eram incumbidas as seguintes funções:

2 – Compete à Comissão, em articulação com os vários ministérios, identificar áreas da legislação existente que devem ser objeto de intervenção, elaborar estudos e emitir recomendações com vista à simplificação e melhoria da qualidade da legislação e regulamentação.

3 – A Comissão, em articulação com os diferentes ministérios, deve analisar e propor medidas que visem a maior acessibilidade da legislação, designadamente através da consolidação, compilação ou codificação.

¹⁰⁸ Destaque-se David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro, Miguel Lopes Romão e Tiago Duarte – *Legística. Perspetiva sobre a Conceção e Redação dos Atos Normativos* – Coimbra, Almedina, 2002, pp. 127 e ss.

¹⁰⁹ Antecedente do atual CEJUR e também integrado na PCM. De acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 286/92, de 26 de dezembro, o Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo (CETAL) passou a designar-se Centro Jurídico (CEJUR).

¹¹⁰ Cfr. Despacho n.º 9721/2001, DR n.º 107, Série II, de 9 de maio de 2001.

4 – Deve ainda a Comissão, em articulação com os ministérios, analisar e apresentar situações em que se justifique a deslegalização ou desregulamentação, incentivando nestas áreas a autoregulação ou outras formas de atuação.

5 – Relativamente à produção de novos atos normativos a Comissão estudará os procedimentos vigentes, nos domínios da produção legislativa, da competência do Governo, com vista à adoção de novas regras de simplificação.

Pode, assim, comprovar-se que a Comissão iniciou os trabalhos com um mandato bem definido e objetivos expressamente orientados.

A demissão do primeiro-ministro a 17 de dezembro de 2001 e a consequente cessação de funções do Executivo impediu que a Comissão terminasse o seu mandato (agendado para junho de 2002). Estão, contudo, publicados os seus trabalhos, no *Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa*¹¹¹.

¹¹¹ Cfr. *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 30/31, vol. I, janeiro-junho de 2002, pp. 20-55, de onde são extraídas as citações incluídas no presente ponto.

• A atividade da Comissão

Dedicaremos especial atenção às conclusões da Comissão, que viriam a marcar os futuros trabalhos institucionais sobre legislação em Portugal. O programa de atividades indicava a necessidade de inventariar a situação em Portugal no domínio da simplificação legislativa e de avaliar a necessidade de contratar estudos de impacte legislativo, e manifestava uma profunda preocupação na área da formação de quadros com capacidade de redação normativa.

A Comissão assentou o fundamental do seu trabalho nas áreas da sistematização da legislação e da elaboração de estudos de impacte normativo, em especial, prévios à aprovação do ato legislativo.

O problema de base residiria no muito extenso volume de legislação existente, fomentando a «opacidade» e contribuindo para um ordenamento positivo prenhe de perplexidades, dúvidas e equívocos. A Comissão propôs a reorganização do procedimento legislativo, de forma a tornar público o programa e as iniciativas legislativas para o ano subsequente.

Uma importante proposta da Comissão procurava assegurar a transparência do procedimento legislativo – como «antídoto», até, para a citada opacidade – dando prevalência à atividade parlamentar. Pretendia-se que o procedimento legislativo adquirisse as características do judicial, com as suas facetas da publicidade e contraditório.

Relativamente à sistematização dos atos legislativos, concluiu-se não existir em Portugal qualquer compilação oficial, minimamente organizada, da totalidade da legislação existente e em vigor, o que tornava muito difícil o acesso à legislação por parte dos cidadãos.

Uma boa prática sugerida pela Comissão consistiria em organizar uma compilação a partir de capítulos definidos em função da utilidade e facilidade de manuseamento por parte do cidadão comum não jurista. Cada nova lei indicaria o capítulo em que se passaria a inserir. A compilação seria organizada em papel, em sistema de folhas atualizáveis periodicamente e disponíveis na Internet. Esta seria uma das formas de combater a incerteza jurídica, que, mais do que os custos, constituiria o «principal papel dissuasor do investimento e criação de riqueza».

Para se obter um resultado desejável na «gestão» da informação legislativa, propôs-se a utilização da técnica da *sunset law*. Seria fixado um prazo limite dentro do qual deveriam ser registados, num organismo público, todas as leis e regulamentos que se encontrassem em vigor no país em determinada área do ordenamento, declarando-se a caducidade das restantes.

A Comissão deu especial relevo aos estudos de impacte legislativo, à sua necessidade e respetiva sistematização. Fê-lo a propósito da necessidade de garantir eficiência às leis. Os estudos de impacte seriam mecanismos para garantir o objetivo legislativo pretendido.

Como exemplos de estudos desta natureza, foi apresentada a avaliação de impacte sobre o nível de álcool permitido no sangue dos condutores (a alteração do artigo 61.º do Código da Estrada). Foi, também, desenvolvido um estudo desta natureza sobre «A revisão do regime do deferimento tácito previsto no Código de Procedimento Administrativo».

2.4. Comissão Técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo

A Comissão¹¹² foi coordenada pelo Prof. Carlos Blanco de Moraes e apresentou propostas importantes, designadamente nas áreas da organização do procedimento legislativo governamental, da avaliação de impacte dos atos normativos e da compilação dos respetivos atos¹¹³.

Apesar do trabalho desenvolvido por esta Comissão, não foi possível concretizar um plano que conduzisse à aplicação, como tais, das conclusões apuradas. A demissão do Governo em 2005, juntamente com a dificuldade em desenvolver os aspetos orgânicos das propostas, impediu o citado desiderato. Sublinhe-se, contudo, que na sequência do trabalho desenvolvido por esta Comissão se publicou o primeiro anexo de legística formal inserido no Regimento do Conselho de Ministros.

¹¹² Cfr. Despachos n.º 12017/2003, de 25 de junho e n.º 26748/2005, de 19 de dezembro.

¹¹³ Algumas das propostas estão publicadas em Carlos Blanco de Moraes, *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, 2007, pp. 275 e ss. e pp. 673 e ss.

• **Organização do procedimento legislativo governamental**

Sobre o modelo organizativo das tarefas legislativas do Governo, a Comissão propôs a criação de uma unidade central a funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), na dependência do ministro da Presidência¹¹⁴. Junto dos ministérios funcionariam unidades setoriais. A ambas competiria auxiliar o decisor normativo nas áreas da conceção do ato, sua redação, apreciação da validade, avaliação de impacte, simplificação e controlo.

A intervenção da unidade central – «eventualmente, o CEJUR» – far-se-ia sentir fundamentalmente através de poderes de controlo final sobre a qualidade e validade das propostas normativas setoriais (a observância do cumprimento das regras de legística constituiria uma das áreas sob supervisão central). À unidade central competiria ainda acompanhar as atividades regulamentar e de transposição de atos comunitários.

O modelo proposto para as unidades setoriais inspirava-se no então Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP)¹¹⁵, propondo-se a fusão de departamentos jurídicos, de planeamento e de estatística.

• **Avaliação de impacte dos atos normativos**

As avaliações prévias do impacte distinguiam-se em obrigatórias e facultativas. Relativamente às primeiras, a sua realização estaria relacionada com atos legislativos com «impacte significativo» no ordenamento. Seria, por exemplo, o caso da criação, fusão e extinção de pessoas coletivas públicas, bem como a adoção de medidas com repercussão direta na vida económica de empresas privadas e em instituições particulares de interesse público, desde que existisse um aumento significativo de impostos ou a imposição de sacrifícios financeiros e administrativos. Admitia-se, porém, a dispensa da tarefa de avaliação nas situações consideradas, através de despacho fundamentado exarado pelo ministro proponente.

A avaliação prévia de impacte seria desenvolvida, em regra, pelas unidades setoriais, após iniciativa do ministro proponente. A unidade central acompanharia a avaliação, fazendo o controlo final dos relatórios de avaliação.

A Comissão distinguia entre avaliações de tipo comum e de tipo simplificado, correspondendo, tendencialmente, as primeiras a avaliações obrigatórias e as segundas a facultativas. Em ambas seria prevista uma análise de custos, benefícios e riscos nas áreas económica, financeira e administrativa.

O modelo de avaliação prévia comportaria três fases: inicial, intercalar e final. Esta última respeitaria à apresentação dos principais problemas de anteprojetos junto quer do ministro proponente, quer do Conselho de Ministros. As conclusões da avaliação de impacte deveriam constar da nota justificativa.

¹¹⁴ Cfr. Carlos Blanco de Moraes – *Manual...* – op. cit., pp. 275-277 e 674-685.

¹¹⁵ Com a designação alterada para Direção-Geral da Política de Justiça desde 2006.

No modelo de avaliação sucessiva do impacto do ato normativo, a Comissão Técnica apresentou uma proposta de avaliação global tendente a: (a) apreciar se o ato preencheu as necessidades para as quais foi aprovado e, sendo necessário, identificar quais as razões do não preenchimento; (b) apreciar a relação entre custos e benefícios, no respeitante ao Estado, aos destinatários e a terceiros e (c) apurar da qualidade da avaliação técnica.

• **Compilação de atos normativos**

Um dos aspetos centrais propostos pela Comissão Técnica respeitava à adoção da compilação como medida de simplificação no acesso à informação sobre os atos normativos vigentes. A compilação suporia um levantamento exaustivo dos atos normativos organizada em função da atividade governamental. A tarefa seria desenvolvida com a utilização de motores de busca, como o Digesto, em conjugação com coletâneas antigas e com os competentes serviços da Administração Pública. No final deveriam ser assinaladas as revogações expressas e tácitas. Esta proposta não foi concretizada.

O critério fundamental para organizar os atos infraconstitucionais seria hierárquico, orientado pela seguinte ordem e precedências: estatutos de autonomia, autorizações legislativas ou normas orçamentais e leis de bases ou de enquadramento.

Sobre a responsabilidade técnica da compilação, a Comissão propôs critérios descentralizados, assentes nas competências dos ministérios. Importante seria o aproveitamento de trabalho já realizado e disponibilizado na Internet e em coletâneas criadas por serviços da Administração Pública. Admitia-se, também, a criação de grupos de trabalho *ad hoc*. Estes grupos poderiam ser compostos por membros de gabinetes ministeriais, por funcionários com a categoria de assessor principal ou assessor, por quadros da administração indireta e por funcionários integrados no quadro de supranumerários. A título excecional, admitia-se a contratação de peritos externos, em termos de prestação de serviços.

2.5. Programa Legislar Melhor

O Programa Legislar Melhor integrou-se no contexto mais vasto do Programa Simplex 2006¹¹⁶, lançado com o objetivo de simplificar as atividades de cidadãos e empresas e desburocratizar procedimentos e a legislação que os sustentava.

Esta política pública ligada à qualidade legislativa teve reflexos no PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), alterando estruturas de funcionamento do centro do Governo (PCM) como o CEJUR, o CEGER, o Digesto, a PCM LEX e a Unidade de Diplomas.

¹¹⁶ O Programa Simplex foi concebido como um Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. Várias das suas medidas de simplificação correctiva eram medidas administrativas e setoriais, que não envolviam alterações do quadro legislativo (como se refere no Programa Simplex 2007). Considerámos assim que, no âmbito deste Relatório, não se enquadrava uma referência desenvolvida ao Programa Simplex. Importa porém realçar a importância deste Programa para a introdução de uma política de simplificação na administração com inegáveis vantagens para os cidadãos e empresas. Salienta-se também o facto de a unidade de coordenação deste programa – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa – ter trabalhado envolvendo os diversos ministérios e adoptado um procedimento de consulta aberta permitindo a recolha de opiniões de cidadãos, empresas e associações.

O programa Legislar Melhor teve como base normativa essencial a Resolução n.º 63/2006, de 18 de maio, e pretendia integrar quer os princípios da *Better Regulation*, definidos no âmbito da União Europeia, quer os dos demais programas propostos por organizações internacionais em matéria de racionalização legislativa.

Este programa visava a adoção de um conjunto significativo de «iniciativas em matéria de qualidade e eficiência dos atos normativos do Governo». Visava também contribuir – através da lei – para desburocratizar o Estado, simplificando os procedimentos administrativos, facilitando «a vida dos cidadãos e das empresas num ambiente amigo da concretização eficiente dos direitos e dos interesses legítimos».

No quadro do Programa Legislar Melhor foram definidas as seguintes prioridades:

Desmaterialização como um objetivo essencial, fazendo primar as tecnologias da informação sobre os habituais suportes de papel. O procedimento de desmaterialização desenvolveu-se através: (a) da reforma do procedimento legislativo governamental, incluindo os atos de assinatura, promulgação, referenda e publicação; (b) da criação de um sistema de certificação eletrónica (Sistema de Certificação Eletrónica do Estado – Infraestrutura de Chaves Públicas) e (c) da interoperabilidade da base de dados jurídica Digesto (funcionando a partir da Presidência do Conselho de Ministros) com o *Diário da República*;

Controlo da qualidade da produção normativa, através da: (a) fundamentação da decisão de legislar, através de critérios de *necessidade*, de *eficiência* e de *simplificação*¹¹⁷; (b) elaboração de um *Guia Prático para a Elaboração dos Atos Normativos do Governo*¹¹⁸; (c) reformulação do regime de consultas e negociações legalmente obrigatórias e introdução de consultas públicas, com recurso à Internet¹¹⁹; (d) monitorização da transposição atempada das diretivas num quadro de articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros;

Controlo dos *custos administrativos* da lei com a aprovação do teste Simplex, o qual também visava a avaliação de impacte legislativo. Esta proposta não foi bem-sucedida, dada a complexidade do teste, tendo também contribuído para uma perceção errónea dos estudos de avaliação de impacte legislativo¹²⁰.

• O *Diário da República Eletrónico* como jornal oficial

Sobre o *Diário da República Eletrónico*, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006 previa, nos seus aspetos essenciais, o seguinte: (a) editar predominantemente o *Diário da República* em versão eletrónica de acesso universal e

¹¹⁷ Critérios que vieram a ser consagrados em alguns dos regimentos de Conselho de Ministros subsequentes. Cfr. pp. 150 a 152.

¹¹⁸ Proposta não concretizada.

¹¹⁹ Esta proposta veio a ser concretizada no XVII Governo Constitucional – Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de maio; cfr. *infra*, p. 150.

¹²⁰ Cfr. desenvolvimentos *infra*, p. 150.

gratuito [n.º 5, alínea b)]; (b) conceder valor legal, para todos os efeitos, à edição eletrónica do *Diário da República* [n.º 2, alínea a)]; (c) atribuir ao membro do Governo com responsabilidade sobre o *Diário da República* competência para, por despacho, «orientar» a identificação dos conteúdos disponíveis no sítio do *Diário da República Eletrónico* [n.º 3, alínea f)].

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006 deu, necessariamente, origem a uma nova configuração do jornal oficial. Assim, o Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de junho, introduziu o *Diário da República* emitido eletronicamente – e não já na versão em papel – como o jornal oficial: «O *Diário da República* é editado por via eletrónica» (artigo 2.º, n.º 1). Assim editado, o *Diário da República* é disponibilizado no sítio da Internet gerido pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. (artigo 2.º, n.º 2).

O diploma garante ainda: (a) que o *Diário da República* constitui serviço público, sendo assegurado o seu acesso universal e gratuito (artigo 1.º, n.º 1); (b) que, por via eletrónica, existe a possibilidade de acesso universal e gratuito, que compreende a possibilidade de impressão, arquivo e pesquisa de atos (artigos 2.º, n.º 1 e 3.º); (c) o cumprimento de requisitos técnicos aplicáveis no domínio do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado – Infraestrutura de Chaves Públicas (artigo 8.º).

A Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, esclareceu que «a data do diploma passa a ser a da sua publicação, entendendo-se como tal a data do dia em que o *Diário da República* se torna disponível no sítio da Internet gerido pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A.» (artigo 1.º, n.º 2). Para dissipar quaisquer dúvidas relativamente à data mencionada, o n.º 3 determina que a edição eletrónica do *Diário da República* deve incluir um registo das datas da sua efetiva disponibilização.

Como medidas de segurança são adotadas ações de três tipos: (a) o arquivo e preservação eletrónicas, assegurado pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 116-C/2006); (b) o depósito de três exemplares impressos junto da Biblioteca Nacional e na Torre do Tombo (artigo 4.º, n.º 2); (c) a garantia do depósito de um exemplar junto da Presidência da República, da Assembleia da República, da Presidência do Conselho de Ministros, dos supremos tribunais, do Tribunal Constitucional e da Procuradoria-Geral da República (artigo 4.º, n.º 3).

Relativamente à organização do *Diário da República* – em resultado do Programa Legislar Melhor –, devem considerar-se, conjugadamente, o Decreto-Lei n.º 116-C/2006 e a Lei n.º 74/98, de 11 de dezembro, após as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2006, de 30 de junho. Daqui resulta o seguinte: (a) o *Diário da República* é constituído por duas séries; (b) cessa a divisão em séries A e B; (c) é extinta a 3.ª série, cujos atos passam a ser publicados na 2.^a¹²¹;

¹²¹ De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de junho, a 3.ª série terá sido reduzida em 80 por cento com o novo regime de publicidade dos atos societários adoptado pelo Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de julho.

(d) são publicados na 1ª série do *Diário da República* os atos previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 74/98, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2006; (e) a ordenação e apresentação dos referidos atos encontram-se previstas no artigo 8.º da citada lei; (f) na 2.ª série publicam-se os atos enunciados no artigo 3.º, n.º 3, da citada lei e «os demais atos de publicação obrigatória, bem como os previstos em despacho do membro do Governo responsável pelo *Diário da República*» (artigo 6.º, n.º 3); (g) os atos publicados na 2.ª série são ordenados de acordo com a sequência constitucional de órgãos e, quando provindos do Governo, de acordo com a ordenação prevista no decreto-lei relativo à organização e funcionamento (artigo 7.º, n.º 2).

• O teste Simplex e os procedimentos de avaliação prévia e sucessiva de impacto de atos normativos

O modelo de teste Simplex, um dos elementos fundamentais do Programa Legislar Melhor, constava do anexo III da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de maio, e traduziu-se numa ficha de caracterização da iniciativa legislativa.

O teste incluía a identificação global da proposta ou projeto de ato legislativo, incidindo na forma do ato, na identificação de eventuais imperativos constitucionais, ditados por leis-quadro ou leis de base ou na transposição de atos comunitários, na relação com o programa do Governo e, por último, nas razões de oportunidade.

O teste dava especial relevo aos encargos administrativos e à respetiva avaliação (I e II). As principais perguntas eram: (a) se a iniciativa implicava encargos administrativos – ou seja, os encargos suportados pelas empresas para prestação de informação sobre a sua atividade –; (b) no caso de a resposta ser afirmativa, se os encargos administrativos seriam mantidos ou ampliados; (c) se foram estudados e avaliados cenários alternativos; (d) se foram considerados os meios administrativos e de contexto inerentes à criação ou à manutenção dos encargos administrativos; (e) à relação com a administração eletrónica e à (f) contribuição do diploma para a consolidação normativa, nomeadamente através do grau de dispersão das normas jurídicas, com «vigência real ou aparente».

A complexidade do teste levou setores da doutrina a qualificarem-no criticamente como um «instrumento híbrido de avaliação»: «o Simplex é, a título principal, um instrumento de avaliação de encargos administrativos, mas comporta, a título subsidiário, elementos de legística formal no campo dos atos preparatórios de simplificação normativa e elementos avulsos de avaliação normativa no plano da legística material»¹²².

¹²² Cfr. Carlos Blanco de Moraes, «Novas Políticas Públicas no domínio da legislação: um comentário sobre o programa legislar melhor», *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 44, outubro-dezembro de 2006, p. 46.

Em 2008, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro, procurou-se solução para as citadas críticas, aprovando-se o *standard cost model* como metodologia de base para a quantificação dos encargos administrativos¹²³.

2.6. Programa Simplegis

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010 são referidos como objetivos fundamentais do Programa Simplegis: simplificar a legislação, diminuindo o número de leis; garantir às pessoas e às empresas um maior acesso à legislação; e melhorar a aplicação das leis, para que pudessem concretizar os objetivos que levaram à sua aprovação.

A resolução enunciava expressamente a necessidade de prosseguir os resultados obtidos pelo Programa «Legislar Melhor»¹²⁴.

• Diminuição do número de leis.

O primeiro objetivo seria obtido através das seguintes práticas: (a) revogação, em 2010, de um número de decretos-lei e decretos regulamentares superior aos aprovados; (b) a revogação expressa, em 2010, de pelo menos 300 leis, decretos-leis e decretos regulamentares, que já não eram aplicados mas que continuavam formalmente em vigor; (c) a emissão de menos declarações de retificação de diplomas e (d) a adoção de uma política de «atraso ZERO» na transposição de diretivas da União Europeia (UE) até ao final do primeiro semestre de 2011.

No plano da organização da Reunião de Secretários de Estado (antecedendo a reunião de Conselho de Ministros), o Regimento previa que na primeira semana de cada mês se realizasse um debate sobre a *programação da atividade legislativa* do Governo (artigo 35.º, n.º 4), de modo a evitar desconformidades ou redundâncias (o que se pretendia que resultasse em menos leis).

Como exemplo de concretização do objetivo de expurgar o ordenamento de leis ou outros atos normativos, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho, que veio determinar a revogação expressa de 233 atos normativos que já haviam caducado ou que já tinham sido tacitamente revogados. Com o mesmo propósito, foi apresentada à Assembleia da República, em 6 de outubro de 2010, a proposta de lei (40/XI), que procedia à revogação de 433 atos legislativos, incluindo a revogação expressa de vários decretos-leis publicados no ano de 1975 e a revogação do Código Administrativo de 1936-40¹²⁵. Esta proposta de lei caducou em 31 de março de 2011 com a demissão do XVIII Governo Constitucional.

¹²³ Como se refere no Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008: «O novo teste SIMPLEX exige [...] que seja feita a seleção das atividades administrativas que tenham que ser desenvolvidas para o cumprimento da obrigação de informação, uma vez que para o cumprimento de cada obrigação de informação o seu destinatário está sujeito à realização de um conjunto de atividades administrativas. Assim, para cada atividade administrativa exige-se a quantificação do tempo despendido na respetiva execução, mediante a determinação do grau de complexidade, bem como a identificação do perfil do responsável pela execução, de forma a determinar o custo horário em causa.»

¹²⁴ O programa SIMLEGIS foi mencionado como exemplo na publicação da Comissão Europeia, *Europe Can Do Better. Report on Best Practice in Member States to Implement EU Legislation in the Least Burdensome Way*. High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, Varsóvia, 15 de novembro de 2011, p. 23 (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm)

¹²⁵ Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa* – n.º 4, p. 12.

¹²⁶ Carlos Blanco de Morais, «Problemas relativos à retificação de atos legislativos de órgãos de soberania» *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 11, outubro-dezembro de 1994, p. 54.

¹²⁷ Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁸ Estão assim em causa lapsos manifestos – gramaticais, ortográficos ou de natureza análoga – e erros materiais, aqui provenientes de divergências entre o texto original e o texto publicado no jornal oficial. Os lapsos manifestos não carecem de limitação temporal para a sua correção: «Sendo propósito do legislador permitir que lapsos desta natureza (gramaticais, ortográficos ou de natureza análoga) não justifiquem a aprovação de um novo ato legislativo, também se pode subscrever que o limite de tempo fixado para as retificações se aplica apenas às provenientes de erros materiais resultantes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na I série do *Diário da República*.» Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *Comentário à Constituição Portuguesa – III Volume*, I Tomo, Coimbra, Almedina, 2008, p. 513. Merece cuidado a interpretação da fórmula vaga «natureza análoga», devendo esta restringir-se a erros óbvios e manifestos, independentemente dos vícios jurídicos que possam estar em causa. *Ibidem*.

¹²⁹ Cfr. Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, p. 30.

¹³⁰ Cfr. Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, p. 13.

¹³¹ Dispunha o citado artigo que: «Podem ser realizadas reuniões de secretários de Estado, em data e hora definidas em convocatória enviada para o efeito, para análise atempada dos projetos de transposição de atos normativos da UE, designadamente diretivas e decisões-quadro que careçam de transposição para a ordem jurídica nacional.»

• Redução do número de declarações de retificação

A retificação opera sobre deficiências originárias do ato normativo, procedendo à sua correção e assumindo a natureza de «ato administrativo de natureza predominantemente declarativa e escopo corretivo»¹²⁶. O principal problema das discrepâncias entre textos que dá origem a retificações reside na lesão causada ao princípio da segurança jurídica: «a publicação sistemática de declarações de retificação gera incerteza e insegurança quanto à correção do texto publicado em *Diário da República*. Pelo contrário, a inexistência de declarações de retificação permite que se tenha mais confiança no texto da lei logo que é publicado, constituindo, por isso mesmo, um objetivo a alcançar em nome de um ordenamento jurídico mais certo e mais confiável»¹²⁷.

Sobre os elementos que podem ser objeto de retificação, o artigo 5.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com a redação introduzida pela Lei n.º 26/2006, de 30 de janeiro e mantida na Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto prevê: «As retificações são admissíveis exclusivamente para correção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou para correção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na 1.ª série do *Diário da República* e são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original, publicada na mesma série». As declarações de retificação devem ser publicadas até 60 dias após a publicação do texto retificado (artigo 5.º, n.º 2)¹²⁸.

Relativamente aos resultados obtidos pelo Programa, o objetivo inicial, publicamente assumido de atingir 95 por cento de diplomas não carecidos de retificação, foi superado por uma percentagem de cerca de 1 por cento (95,88%)¹²⁹.

• Eliminação dos atrasos na transposição de diretivas

Um dos objetivos importantes do Simplegis respeitava à maior disciplina na transposição dos textos comunitários para o direito interno. Procedeu-se à criação de um controlo eletrónico e automático do procedimento de transposição de diretivas, através de alerta e notificação quando exista publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. A identificação da diretiva teria com consequência a responsabilização de um ministério pela iniciativa de apresentação de um projeto de transposição, respeitando os prazos definidos¹³⁰.

Nos termos do artigo 11.º do Regimento de Conselho de Ministros do XVIII Governo, passaram a poder realizar-se Reuniões de secretários de Estado específicas, destinadas a discutir o tema da transposição de atos comunitários¹³¹. O Regimento de Conselho de Ministros previa, ainda, que na Reunião de secretários de Estado se realizasse um debate mensal sobre o tema (artigo 4.º, n.º 1, alínea b).

• Portal de Informação Legislativa

O Programa Simplegis incluía a criação de um portal de informação legislativa, com o objetivo de garantir um acesso mais amplo e menos dispendioso à legislação publicada. O objetivo a concretizar passaria pela concentração num único instrumento de toda a informação constante do *Diário da República*, bem como da base de dados Digesto, gerida pelo CEJUR, que inclui não só o texto dos atos, como também, a sua evolução, assinalando as vicissitudes sofridas.

O Simplegis pretendia instaurar um mecanismo de pesquisas por palavra no domínio da informação legislativa, tendo como modelo de inspiração o Google¹³². O objetivo seria o de otimizar a informação recolhida através, por exemplo, do acesso imediato à legislação comunitária que pudesse ter estado da base na legislação nacional, assim como à regulamentação desta. Outras funcionalidades consistiriam na disponibilização de versões consolidadas dos atos normativos, na inclusão de um *Dicionário Jurídico* e na criação de um *Tradutor Jurídico* para diversas línguas¹³³.

Esta componente do Simplegis não se concretizou, perdendo-se a oportunidade de, nomeadamente, permitir buscas no *Diário da República Eletrónico*, no Digesto e na PCMLEX de forma universal e gratuita.

• Avaliação de Impacte dos atos normativos

O Simplegis revelou ainda uma grande preocupação pela avaliação legislativa, como já sucedera com o programa antecedente, o Legislar Melhor. Procurou-se definir métodos e instrumentos que permitissem a adoção de medidas legislativas mais adequadas e medir o seu impacte¹³⁴. Estava em causa a criação de novos instrumentos que permitissem auxiliar o decisor público a tomar uma opção mais informada e completa, particularmente quanto aos efeitos e aos impactes de uma potencial decisão de legislar.

No Regimento de Conselho de Ministros do XVIII Governo previa-se a inclusão de *indicadores de impacte legislativo* no «formulário integrado no sistema de gestão documental da rede informática do Governo» (artigo 20.º, n.º 2)¹³⁵. Não existia, porém, naquele texto ou em qualquer outro instrumento, referência aos elementos que deveriam ser considerados nos *indicadores de impacte legislativo*¹³⁶.

Note-se que no n.º 4 da mesma disposição se previa que: «Tendo em conta a natureza das iniciativas legislativas ou regulamentares, o ministro proponente, em articulação com o secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, pode determinar que seja efetuada a avaliação prévia do impacte do ato normativo por uma equipa interministerial constituída especificamente para o efeito.» Nesta situação previa-se de facto uma avaliação de impacte

¹³² Cfr. Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, p. 22.

¹³³ Cfr. Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, pp. 22-23.

¹³⁴ Cfr. Diana Ettner e João Tiago Silveira, *op. cit.*, p. 26.

¹³⁵ Formulário eletrónico que veio substituir a Nota Justificativa.

¹³⁶ Verifica-se exatamente a mesma situação no Regimento do XIX Governo Constitucional. Cfr. p. 153, nota 220, ponto 22.1.3.

legislativo. Não nos chegou, porém, eco de quaisquer estudos realizados ao abrigo desta disposição.

O Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR) ficaria, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), com a atribuição de: *assegurar uma avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação preventiva e sucessiva do impacte dos atos normativos* (Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio).

Com a recolha de dados através de um formulário eletrónico e a sua inserção em repositórios agregados de informação, seria possível a monitorização e controlo do impacte legislativo dos novos diplomas. Mas tais estudos só seriam possíveis se houvesse uma estrutura administrativa eficaz e técnicos com formação adequada para a recolha e tratamento dos necessários dados. Tal não se veio a verificar.

Tratava-se, pois, de uma inovação assente nas potencialidades da utilização das novas tecnologias e na obrigatoriedade de agendamento de projetos de diplomas para Conselho de Ministros por via exclusivamente eletrónica, que foi pela primeira vez introduzida no Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional (artigo 32.º) e que foi mantida no Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional (n.º 22), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho.

2.7. Outras medidas de simplificação legislativa

Num quadro de simplificação legislativa têm vindo, nos últimos anos, a ser adoptadas, em Portugal, medidas legislativas que merecem atenção. Estas iniciativas inserem-se nos programas adoptados a nível europeu e nacional, tendo em vista a simplificação, acessibilidade e desburocratização do ambiente regulatório, visando favorecer a competitividade da economia.

A concepção mais instrumental da lei – como um dos fatores para impulsionar o desenvolvimento económico – acentua-se na actual situação económica. Conforme se refere no *Portugal: Memorando das Políticas Económicas e Financeiras, de 19 de dezembro de 2012, Ponto 23 – Ambiente Empresarial*:

... é importante a adoção de medidas regulatórias que reduzam os procedimentos de licenciamento excessivos, a regulamentação e a carga administrativa que constituem entraves ao estabelecimento, exercício da actividade e expansão das empresas.

• Dois exemplos de simplificação em matéria de licenciamento

Têm vindo a ser adoptadas medidas legislativas que se pretende que favoreçam o desenvolvimento da atividade empresarial e industrial, determinando a redução de custos de contexto, ou seja, custos que traduzem ações ou omissões que não sendo imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização prejudicam as atividades das empresas.

Importa referir duas importantes medidas de simplificação legislativa adoptadas:

- A iniciativa *Licenciamento Zero* aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, veio regulamentar uma das ações prioritárias definidas no Programa Simplex. Trata-se de um diploma que consagrou importantes medidas visando simplificar o regime de acesso, instalação e funcionamento para diversas atividades económicas. A ideia central deste diploma é reduzir ou eliminar as licenças, autorizações, vistos e outras permissões necessárias ao exercício de diversas atividades económicas, reforçando-se a fiscalização *a posteriori* e a responsabilização das empresas pelo respeito e cumprimento das disposições legais¹³⁷.

A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (Presidência do Conselho de Ministros) em parceria com a Direção-Geral das Atividades Económicas (Ministério da Economia) e com a colaboração dos municípios, tendo em vista a aplicação das medidas previstas no referido Decreto-Lei, introduziram um regime simplificado para a instalação, funcionamento e modificação da grande maioria de estabelecimentos comerciais, num único ponto de contacto – o Balcão do Empreendedor (Portal da Empresa)¹³⁸ –, para permitir a aplicação efetiva do Licenciamento Zero. Este desenvolvimento produziu efeitos a partir de 2 de maio de 2013, nos termos estabelecidos pelo Decreto-Lei 141/2012, de 11 de julho e da Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro.

A Comissão Europeia distinguiu, em 2013, o Licenciamento Zero como um projeto de excelência e inovação no âmbito do *European Prize for Innovations in Public Administration*, na categoria de iniciativas inovadoras da Administração Pública para empresas¹³⁹.

- A iniciativa *Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI)* aprovada pelo Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro, veio introduzir alterações profundas ao regime da legislação anterior visando «simplificar o processo de licenciamento industrial, eliminando os seus principais constrangimentos, reduzindo os *custos de contexto* e, desse modo, favorecendo a competitividade da economia portuguesa». Mais se referia, no preâmbulo do diploma: «Subjacente a esta alteração, esteve o princípio de que a complexidade prevista para os procedimentos necessários ao

¹³⁷ As medidas de simplificação e desburocratização previstas neste diploma vêm na esteira das adoptadas pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que procedeu à transposição da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro, relativa aos serviços no mercado interno, que «estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional».

¹³⁸ Cfr. <http://www.portaldaeempresa.pt/CVE/pt/LicenciamentoZero>.

¹³⁹ No sítio da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), www.ama.pt, na sequência da atribuição do prémio referido, no dia de 6 de junho de 2013, podia ler-se: «O Licenciamento Zero, um projeto governamental de simplificação gerido pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, IP), foi hoje anunciado como um dos vencedores do Prémio Europeu para a Inovação na Administração Pública, na categoria de serviços para empresas. A distinção foi anunciada pela Comissária Europeia responsável pela Investigação, Inovação e Ciência, Maire Geoghegan-Quinn, na Conferência da Semana das Regiões Inovadoras (WIRE IV) em Cork, na Irlanda. O Licenciamento Zero torna-se assim uma das três iniciativas europeias reconhecidas com 100 mil euros. O prémio pecuniário destina-se a investimento para escalar um projeto considerado 'promissor' e 'potenciador de mais inovação para o futuro'».

exercício de uma atividade industrial deve ser proporcional ao respetivo risco. O presente decreto-lei aplica esse mesmo princípio à generalidade das atividades industriais, fazendo corresponder a uma diferente classificação em função do risco potencial, graus de intensidade distintos de controle prévio.»

O Decreto-Lei n.º 209/2008 foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, que veio aprovar o *Sistema de Indústria Responsável* (SIR) que «no espírito do *Licenciamento Zero*, previsto pelo Decreto-lei n.º 48/2011, de 1 de abril, reduz o controlo prévio e reforça os mecanismos de controlo *a posteriori*, acompanhados de maior responsabilização dos industriais e das demais entidades intervenientes no procedimento». Este diploma traduz uma importante medida de simplificação legislativa e efetua a consolidação num único diploma «das matérias relativas ao exercício da atividade industrial, à instalação das novas *Zonas Empresariais Responsáveis* (ZER) e a acreditação de entidades no âmbito do licenciamento industrial, pondo-se termo à actual dispersão legislativa, que se entende injustificada face à manifesta afinidade das matérias em presença».

Consideramos que os diplomas que aprovaram o Licenciamento Zero e o Sistema de Indústria Responsável vieram introduzir profundas e importantes alterações ao regime anterior, pelo que deveriam ser objecto de um procedimento rigoroso, científico de avaliação *ex post*, que permitisse compreender se estas medidas legislativas atingiram os seus objetivos, possibilitando a desejada simplificação dos procedimentos de licenciamento empresarial e industrial, e permitir igualmente avaliar o grau de responsabilização das diversas entidades envolvidas nestes procedimentos.

Salienta-se, que na Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2012, de 18 de maio que aprovou o *Programa da Indústria Responsável* prevê-se a constituição de uma Comissão de Dinamização e Acompanhamento Interministerial do Programa da Indústria Responsável que «assegure a monitorização e a agilização da implementação desta reforma estrutural para o investimento no setor da indústria». Seria muito positivo que os dados obtidos na monitorização do *Programa da Indústria Responsável* fossem publicados, como aconselham as boas práticas nesta matéria, e servissem de base para uma futura avaliação legislativa *ex post* do diploma que aprovou o *Sistema de Indústria Responsável*.

• Agência para a Modernização Administrativa (AMA)

Neste quadro de simplificação legislativa, importa mencionar o papel da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), instituto público integrado na administração indirecta do Estado¹⁴⁰.

De entre as suas atribuições constam a avaliação de encargos administrativos da legislação, na vertente da sua simplificação corretiva, bem como o desenvolvimento de ações de consultadoria e divulgação de boas práticas na área da simplificação regulatória¹⁴¹.

Nos termos da lei e de acordo com as informações recolhidas, a participação da AMA na avaliação dos *custos administrativos da lei* traduz-se essencialmente na realização de um controlo *a posteriori*. Em princípio, a AMA não efectua uma medição total em relação a cada projeto legislativo, mas sim a medição de alguns dos aspetos fundamentais do projeto. Registam-se dificuldades na recolha de dados, as quais derivam certamente da inexistência de uma cultura de prestação deste tipo de informação.

Verifica-se igualmente o contributo da AMA na preparação de propostas visando a simplificação legislativa, bem como no acompanhamento de medidas de execução destas propostas¹⁴².

¹⁴⁰ A AMA foi criada nos termos da Lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros aprovada pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, e as suas atribuições definidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de abril, diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de Fevereiro, o qual, porém, não introduziu modificações significativas no que respeita à missão e atribuições da AMA.

¹⁴¹ Decreto-Lei n.º 43/2012, Art. 3.º, n.º 2, Atribuições da AMA, I.P.: alínea i) «Promover a realização de estudos [...] e de divulgação de boas práticas nas áreas da simplificação administrativa e regulatória...»; alínea j) «...desenvolvimento e avaliação de ações de modernização e da simplificação administrativa e regulatória, designadamente através de avaliação de encargos administrativos da legislação, na vertente da sua simplificação correctiva».

¹⁴² A título de exemplo, refere-se que no âmbito da Comissão de Dinamização e Acompanhamento Interministerial do Programa da Indústria Responsável (Despacho n.º 14 209/2012, D.R. II Série, n.º 212, de 2.11.2012), acima mencionada, foram criados três grupos de trabalho, sendo um deles o Grupo de Trabalho para a Desmaterialização. Este Grupo é coordenado pela AMA e tem por missão coordenar os apoios necessários à implementação do novo enquadramento legislativo respeitante ao licenciamento industrial, nomeadamente tendo em vista a disponibilização no Balcão do Empreendedor dos serviços e informações necessárias.

Síntese II.2 – Dispositivos de política legislativa

- Existem aspetos que atravessam as diversas iniciativas que tiveram em comum combinar regras e programas destinados a implantar em Portugal uma nova forma de abordar a criação e redação legislativa. Pode afirmar-se que desde a Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15 – DB/89 até ao Programa Simplegis, o principal propósito foi o de colocar a «feitura da lei» no centro de um trabalho profissional e responsável no âmbito do Estado de direito, afastando a impreparação técnica com que se tem exercido o múnus legislativo em Portugal. Desiderato que ainda não foi alcançado.
- Os aspetos identificados pelas comissões e pelos programas respeitam, em primeiro lugar, ao «abuso legislativo», ou seja, ao recurso excessivo à legislação, propondo a redução e a consolidação de atos normativos, denotando-se uma preocupação constante com o número excessivo de atos normativos, acompanhado pela dificuldade em tomar conhecimento do direito efetivamente aplicável em cada momento.
- A utilização das tecnologias da informação teve como especial consequência a criação do *Diário da República Eletrónico* – como jornal oficial – mantendo-se, porém, a emissão de uma versão em papel. Pela negativa deve anotar-se a não criação da plataforma de serviços de acesso livre, gratuito e ilimitado ao Digesto e PCMLEX, conforme se previa no Simplegis.
- Vários peritos chamados a pronunciarem-se sobre a qualidade da legislação em Portugal insistiram na urgência de se elaborar uma compilação sistemática dos atos normativos vigentes, ferramenta indispensável para a orientação dos cidadãos e das empresas na legislação actualmente aplicável.
- A técnica legislativa relacionada com a redação de textos tem sido uma preocupação, dando origem à definição de regras específicas em anexos ao regimento de Conselho de Ministros: a legística formal, ainda que muitas vezes arredada da prática normativa, ganhou um lugar especial no discurso político sobre a lei.
- O aspeto mais débil tem que ver com o facto de ainda não se ter adotado uma metodologia de preparação da lei que respeite os princípios consagrados, no âmbito dos programas europeus e nacionais, no quadro da legística material. Apesar de se referir abundantemente esta necessidade, a observação dos procedimentos de trabalho não revela a utilização de instrumentos científicos – comuns em outros Estados – de recolha e tratamento de informação no âmbito da atividade normativa.
- No quadro de simplificação legislativa e administrativa, registam-se duas importantes medidas: o *Licenciamento Zero* e o *Sistema de Indústria Responsável*, cuja aplicação ganhará em ser monitorizada e avaliada, tendo em vista futuras iniciativas neste domínio. Estas medidas inserem-se nos programas adoptados a nível europeu e nacional tendo em vista a simplificação, acessibilidade e desburocratização do ambiente regulatório.

Capítulo 3

Feitura das leis

3.1. Assembleia da República

• A Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia

a) Introdução

O Tratado de Lisboa¹⁴³ veio consagrar alterações significativas no procedimento de adoção dos atos jurídicos da União e «incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas atividades da União Europeia e reforçar a sua capacidade de exprimirem as suas opiniões sobre os projetos de atos legislativos da União Europeia»¹⁴⁴. Introduziu um procedimento legislativo comum à generalidade dos atos legislativos da União¹⁴⁵, o que simplifica a compreensão do procedimento legislativo europeu e o torna mais transparente para os cidadãos dos Estados-membros. E consagrou um verdadeiro poder de codecisão do Conselho e do Parlamento Europeu em relação à adoção dos atos legislativos sujeitos ao procedimento legislativo ordinário, previsto nos termos do artigo 289.º do TFUE¹⁴⁶. O procedimento de codecisão, previsto no artigo 294.º do TFUE, tem como objetivo permitir ao Parlamento Europeu assumir um papel de relevo no procedimento legislativo¹⁴⁷.

b) Lei n. 21/2012, de 17 de maio – Acompanhamento, apreciação e pronúncia da Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia

Na sequência da ratificação e entrada em vigor do Tratado de Lisboa, foi aprovada a Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que veio alterar a Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o «acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do procedimento de construção da União Europeia».

¹⁴³ O Tratado de Lisboa introduziu importantes alterações ao Tratado da Comunidade Europeia (vulgarmente designado como Tratado de Roma) e ao Tratado da União Europeia (vulgarmente designado como Tratado de Maastricht). Neste texto, as nossas referências são feitas ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – nova designação do Tratado de Roma – e para o Tratado da União Europeia. Em ambos os casos, para a versão consolidada resultante do Tratado de Lisboa, cfr. Maria Luísa Duarte, Carlos Alberto Lopes, *Tratado de Lisboa. Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, Lisboa, Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008.

¹⁴⁴ Preâmbulo do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia.

¹⁴⁵ Wim Voermans, «Is the European Legislator after Lisbon a real Legislature?», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, p. 396. «Until recently, the EC Treaty and the EU Treaty did not provide for a uniform legislative procedure. These treaties regulated the competences to adopt directives, regulations and framework decisions – the Union’ most important ‘legislative’ instruments – differently on case-by-case basis. [cont. na p. seguinte]

¹⁴⁶ Nos termos do artigo 289.º do TFUE, «O procedimento legislativo ordinário consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Este procedimento é definido no artigo 294.º».

¹⁴⁷ Cfr. Wim Voermans, op. cit., p. 399: «The codecision procedure regulates a complicated game that resembles the French legislative procedure a little bit. It allows two bodies (Council and Parliament) to exert influence on legislative proposals and fine-tune them through several readings. The main idea behind the procedure is to allow the European Parliament to play a genuine role in the European law-making process. From the time of the Maastricht Treaty to the Treaty of Lisbon, the scope of the codecision procedure has been extended in different periods and now the ‘ordinary’ legislative procedure is used for the adoption of nearly all European legislation.»

145. [cont.] Sometimes the Council alone was competent to perform an act – on a proposal cooperation of the European parliament, which could concern different types of cooperation (consultation, cooperation, assent, codecision). In some cases, the Commission was even independently competent under the Treaty. In addition, there were as many as 15 legal instruments. Because of the combination of instruments and procedures, there were even if we disregard the comitology system, about 50 procedures. It is impossible for European citizens to understand such Byzantine procedures.» Segundo o Autor, «This point had already been made in the analysis of the White Paper on European Governance, published in 2001 – COM (2001) 428, OJ 2001, C 287.»

148: *Nota Técnica* p. 8, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=36575>

149. Cfr. *Nota Técnica* p. 30: «Em 10 de maio de 2006, o presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, apresentou uma Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu intitulada ‘Uma agenda para os cidadãos – Por uma Europa de resultados’, na qual introduziu a ideia de uma participação efetiva dos Paramentos nacionais no procedimento de decisão europeia através da constituição de um diálogo político informal entre os Paramentos nacionais e a Comissão Europeia. Esta ideia passou a ser denominada ‘Iniciativa Barroso’ e a partir de 1 de setembro de 2006 instituiu-se o [cont. na p. seguinte]

150. Protocolo Relativo ao Papel dos Paramentos Nacionais na União Europeia, artigo 1.º: «A Comissão envia diretamente aos Paramentos nacionais os seus documentos de consulta (livros verdes, livros brancos e comunicações), aquando da sua publicação. A Comissão envia também aos Paramentos nacionais, ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o programa legislativo anual e qualquer outro instrumento de programação legislativa ou de estratégia política».

151: Vitalino Canas, na altura presidente da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República, abordou as dificuldades na recepção da informação europeia pelos paramentos nacionais, salientando que «... National parliaments will have to change their attitude with respect of European information and to atual legislative procedures. In many cases (with some known exceptions) national parliaments today are mere repositories of information on European issues, sent without guidance, disorganised, [cont. na p. seguinte]

Como se refere na bem elaborada Nota Técnica que acompanha o Projeto de Lei n.º 102/XII¹⁴⁸, os aspetos fundamentais da revisão da Lei n.º 43/2006 visam:

- A introdução da previsão legal que enquadra o princípio da subsidiariedade;
- O alargamento do âmbito do escrutínio efetuado pela Assembleia da República;
- A obrigatoriedade da discussão, trimestral, em plenário, das questões europeias;
- O enquadramento das questões relacionadas com a governação económica.

Vejam as principais alterações à Lei n.º 43/2006 introduzidas pela Lei n.º 21/2012:

Obrigaçao de informação relativa a atos jurídicos da União, a prestar pelas instituições da União Europeia

Desde 2006, a Comissão remetia diretamente aos parlamentos nacionais, para apreciação, as propostas legislativas europeias pendentes de decisão¹⁴⁹, ainda que tal obrigação não estivesse consignada nos Tratados.

A obrigação de informação, pelas instituições da União, dos projetos de atos legislativos da União está agora consagrada no artigo 12.º do Tratado da União Europeia, bem como no Protocolo relativo ao Papel dos Paramentos Nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia, cujo artigo 1.º prevê expressamente a remessa aos parlamentos nacionais do «programa legislativo anual e qualquer outro instrumento de programação legislativa ou de estratégia política»¹⁵⁰. Esta obrigação de informação dos projetos de atos legislativos comunitários diretamente aos parlamentos nacionais veio facilitar a participação destes no desenvolvimento da legislação comunitária.

Na Lei n.º 43/2006, na versão republicada em anexo à Lei n.º 21/2012, enumeram-se no artigo 5.º as informações referentes aos atos jurídicos da União que devem ser remetidas à Assembleia da República¹⁵¹.

Pronúncia no âmbito de matérias de competência legislativa reservada

A metodologia proposta é definida no artigo 2.º da Lei n.º 43/2006 na versão já referida: o Governo deve solicitar parecer à Assembleia da República sobre os projetos legislativos que versem sobre matéria de competência legislativa reservada, fornecendo a informação necessária. A Comissão de Assuntos

Europeus prepara, em articulação com as comissões parlamentares competentes, um parecer a submeter a Plenário, sob forma de projeto de resolução. Este parecer do Plenário não é vinculativo.

Pronúncia sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade

Esta matéria, já considerada na versão anterior da Lei n.º 43/2006, é agora consagrada na Lei n.º 21/2012¹⁵², enquadrada nos poderes enunciados nos protocolos anexos aos tratados que regem a União Europeia^{153 e 154}.

A apreciação sobre a «conformidade de determinado projeto de ato legislativo com o princípio da subsidiariedade» assume especial importância no quadro geral da participação acrescida dos parlamentos nacionais nas atividades da União Europeia. O procedimento de verificação da conformidade de determinado ato legislativo europeu com o princípio da subsidiariedade inicia-se na Comissão dos Assuntos Europeus, que remete pedido de parecer à comissão competente em razão da matéria, o qual é posteriormente reencaminhado para a Comissão de Assuntos Europeus, que elabora o parecer final sobre a matéria. Se a Comissão dos Assuntos Europeus concluir pela violação do princípio da subsidiariedade deve submeter o seu parecer a Plenário «para efeitos de discussão e votação, sob a forma de projeto de resolução»¹⁵⁵, remetendo a decisão final à instituição europeia que apresentou o projeto.

Nos termos do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 43/2006, ainda na versão referida, prevê-se que «... a Assembleia da República pode, através de resolução, instar o Governo a interpor recurso junto do Tribunal de Justiça da União Europeia com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por ato legislativo da União Europeia». Este recurso ao Tribunal encontra fundamento no artigo 8.º do Protocolo relativo à aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade¹⁵⁶.

Na XII Legislatura registaram-se já duas pronúncias sobre a conformidade de iniciativas europeias com o princípio da subsidiariedade:

- Numa primeira pronúncia, ainda ao abrigo da Lei n.º 43/2006, a Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Europeus, emitiu a Resolução n.º 147/2011, de 11 de novembro, referente a uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que alterava o Regulamento (CE) n.º 562/2006, relativo ao estabelecimento de regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais [COM (2011) 560]. Considerou-se que «a iniciativa viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-membros e

149. [cont.] envio, por parte da Comissão, das suas propostas legislativas e não legislativas diretamente para todos os parlamentos nacionais, convidando-os a reagir, a fim de melhorar o procedimento de elaboração das políticas europeias. Iniciou-se assim um diálogo político entre a Comissão Europeia e os Parlamentos nacionais, no qual estes puderam passar a exprimir as suas posições relativamente à base jurídica das propostas, à sua substância ou à conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade» (sublinhado nosso).

151. [cont.] *with gaps, or in excessive amounts. Such information is processed by these Parliaments inconsistently and usually inefficiently and only attracts the interest of a very limited number of members of parliament. This situation must change, because of the new responsibilities»* (Vitalino Canas, «The role of National Parliaments in the light of the Treaty of Lisbon and its consequences for the national legislative process», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation – Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 124-125).

152. A Lei n.º 43/2006, na versão referida, no artigo 3.º, n.º 1, estabelece que: «A Assembleia da República assegura o exercício dos poderes enunciados no Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia e no Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexos aos tratados que regem a União Europeia.»

153. Cfr. Artigo 3.º do Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia. Cfr. ainda o Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, especialmente os artigos 1.º e 5.º.

154. Nos termos do artigo 4.º do Protocolo relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, prevê-se que: «Deve mediar um prazo de oito semanas entre a data em que um projeto de ato legislativo é inscrito na ordem do dia provisória do Conselho, com vista à sua adoção ou à adoção de uma posição no âmbito de um procedimento legislativo...»

155. Cfr. n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 43/2006: «O parecer que, tendo sido aprovado pela Comissão de Assuntos Europeus, se conclua pela violação do princípio da subsidiariedade é submetido a Plenário, para efeitos de discussão e votação, sobre a forma de projeto de resolução.»

156. *Protocolo relativo à aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, artigo 8.º:*
[cont. na p. seguinte]

^{156.} [cont.] «O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um ato legislativo que sejam interpostos nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia por um Estado-Membro, ou por ele transmitidos, em conformidade com o seu ordenamento jurídico interno, em nome do seu Parlamento nacional ou de uma câmara desse Parlamento...»

^{157.} Primeira e segunda pronúncia disponíveis em www.parlamento.pt, no separador Comissão de Assuntos Europeus – Relatórios e Pareceres de Escrutínio de Iniciativas Europeias – Pareceres Fundamentos – Violação do Princípio da Subsidiariedade.

^{158.} Informação disponível para consulta em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0200+0+DOC+XML+VO//PT#title3>.

^{159.} É interessante salientar que as duas Comissões ouvidas não se pronunciaram pela violação do princípio da subsidiariedade. Com efeito, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias concluiu que o «Regulamento do Conselho... não viola o princípio da subsidiariedade», e a Comissão de Segurança Social e Trabalho considerou que «Os atos legislativos a que se referem os pontos que antecedem o objeto do presente relatório, assumem importância relevante no quadro da protecção dos direitos dos trabalhadores no plano nacional e da União». E referiu ainda que «... o escrutínio da presente iniciativa deverá manter-se até à conclusão do procedimento da sua aprovação», Recomendação que consta do parecer da Comissão de Assuntos Europeus.

^{160.} Cfr.COM (2011) 777 final, VOL. 1/2., Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Programa de Trabalho da Comissão para 2012 – Concretizar a renovação europeia.

que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de cada um dos Estados-membros de *per si* do que por uma ação comunitária»¹⁵⁷.

O Parlamento Europeu, face aos pareceres fundamentados apresentados por alguns Estados-membros, incluindo Portugal, no quadro do Protocolo relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade – que consideraram que esta matéria deveria ser da responsabilidade dos Estados-membros – apresentou à Comissão uma proposta de alteração à anterior proposta de Regulamento sobre a matéria em discussão¹⁵⁸. O Parlamento Europeu encarregou o seu presidente de transmitir ao Conselho e à Comissão, bem como aos parlamentos nacionais, a nova proposta.

É interessante verificar que as posições dos parlamentos nacionais foram determinantes para a reavaliação da proposta inicial.

• Numa segunda pronúncia ao abrigo da Lei n.º 43/2006, a Assembleia da República, através da Comissão dos Assuntos Europeus, emitiu a Resolução n.º 76/2012, de 31 de maio, referente a uma Proposta de Regulamento do Conselho relativa ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços [COM (2012) 130]. Entendeu-se que «... o princípio da subsidiariedade não se encontra cumprido, pois o direito de ação coletiva, incluindo o direito de greve, deve continuar a ser regulado a nível nacional, não se considerando que os objetivos prosseguidos pela presente iniciativa são suficientemente relevantes que justifiquem a alteração do equilíbrio das competências entre os Estados-membros e a União, previstos no Tratado de Lisboa». Sustentou-se assim que esta iniciativa violava o princípio da subsidiariedade¹⁵⁹.

Meios de acompanhamento e apreciação

Na enumeração dos meios de acompanhamento e apreciação da participação portuguesa no procedimento de construção da União Europeia, prevê-se o «Debate na Comissão de Assuntos Europeus, com a presença de membro do Governo, do Programa de Trabalho da Comissão Europeia, no último trimestre do ano». Esta nova disposição vem permitir uma melhor articulação entre a Assembleia da República e o Governo nesta matéria, podendo contribuir para uma desejável programação das iniciativas legislativas e não legislativas a adoptar.

A título de exemplo, veja-se o *Programa da Comissão para 2012*¹⁶⁰. Este Programa apresenta, em linhas gerais, os princípios fundamentais para concretizar a renovação europeia, permitindo um conhecimento atempado dos projetos europeus no âmbito do Governo e da Assembleia da República.

Em anexo ao *Programa da Comissão*¹⁶¹ enunciam-se, de forma detalhada, as iniciativas legislativas e não legislativas previstas no decurso de 2012, com referências concretas aos atos jurídicos da União que propõem alterações ou enunciam novas iniciativas legislativas. Esta informação é extraordinariamente importante, pois vem permitir a intervenção programada do Parlamento e do Governo, quer na fase de negociação dos atos jurídicos da União quer, posteriormente, na preparação da transposição das diretivas comunitárias.

Os novos poderes dos parlamentos nacionais à luz do Tratado de Lisboa são objeto de referências diversas pelos especialistas nesta matéria, que consideram que cabe aos parlamentos nacionais desenvolver e utilizar os poderes que lhes foram atribuídos¹⁶².

Informação à Assembleia da República

Prevê-se na Lei n.º 43/2006 que o Governo presente à Assembleia da República um relatório sobre o «acompanhamento da participação de Portugal no procedimento de construção da União Europeia». Nesse preceito há uma referência expressa à indicação de medidas adotadas pelo Governo, com particular incidência na *transposição de diretivas*. Apesar de tal menção não constar da anterior versão da Lei n.º 43/2006, esta informação por parte do Governo relativa à transposição de diretivas já se verificava. Com efeito, da publicação anual *Portugal na União Europeia*, da responsabilidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qual se insere o relatório anual do Governo apresentado ao Parlamento, constava já esta informação.

A consagração por lei da obrigatoriedade de informação sobre a transposição de diretivas – a inserir no relatório anual do Governo – parece indicar uma nova orientação, um interesse acrescido da Assembleia da República na apreciação dos atos jurídicos da União Europeia e, em particular, em avaliar, de forma concreta, anualmente, a incidência do direito comunitário na legislação nacional. Por outro lado, a apreciação dos atos legislativos da União Europeia pela Assembleia da República é particularmente importante na fase de preparação, de negociação dos mesmos a nível comunitário, quando estão em causa matérias da competência reservada do Parlamento.

• Procedimento legislativo parlamentar – procedimento legislativo comum

O procedimento legislativo parlamentar rege-se por disposições da Constituição e do Regimento da Assembleia da República¹⁶³.

O procedimento legislativo parlamentar é um procedimento aberto, transparente, em que todos os documentos recebidos estão disponíveis no sítio da Assembleia da República e na 2.ª série do *Diário da Assembleia da República*.

¹⁶¹ Cfr. COM (2011) 777 final, VOL. 2/2, ANEXO à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Programa de Trabalho da Comissão para 2012*.

¹⁶² Cfr. Wim Voermans, «The Treaty of Lisbon itself will not improve the legitimacy of European decisions. The institutions and politicians will have to do so», *op. cit.*, p. 413; Nuno Piçarra: «... os parlamentos nacionais têm de dotar-se de estruturas próprias que lhes permitam examinar prontamente as propostas de atos legislativos da UE e estabelecer uma rede de consultas com os seus homólogos nos outros Estados-membros», cfr. «O Tratado de Lisboa em perspetiva constitucional», em *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 22.

¹⁶³ Constituição da República: artigos 164.º a 170.º; Regimento da Assembleia da República aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 1/2007, alterada pela Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010.

Em 2007, verificou-se uma importante reforma da Assembleia da República, que introduziu alterações significativas em vários diplomas, nomeadamente no Regimento da Assembleia da República, no Estatuto dos Deputados, na Lei Formulário e na Lei do Exercício do Direito de Petição. No âmbito da reforma, foi também criado um grupo de trabalho para a elaboração de um *Guia de Boas Práticas Legislativas na Assembleia da República*.

No Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007 interessa-nos analisar as alterações que influenciam diretamente a qualidade do trabalho legislativo parlamentar. Salientamos, assim, os seguintes aspetos:

As novas competências atribuídas à Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares

Prevê-se agora que a Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares deve promover a elaboração «no início de cada sessão legislativa, de um relatório de progresso relativo à aprovação e entrada em vigor das leis e da consequente regulamentação (...)»¹⁶⁴, no qual deve passar a constar uma referência expressa ao cumprimento dos prazos de regulamentação. Regista-se, a título de exemplo, o Relatório de Progresso sobre a aprovação e entrada em vigor das leis e da consequente regulamentação referente à primeira sessão legislativa da XI Legislatura¹⁶⁵, do qual consta a seguinte informação: quadros estatísticos com apresentação do balanço geral do Relatório assim como o seu balanço por Comissão e por lei do Orçamento; leis publicadas e regulamentadas; leis publicadas, parcialmente regulamentadas ou não regulamentadas; leis que não carecem ou não preveem regulamentação.

É também atribuída à Conferência competência para «definir, relativamente às leis aprovadas, aquelas sobre as quais deve recair uma análise qualitativa de avaliação dos conteúdos, dos seus recursos de aplicação e dos seus efeitos práticos»¹⁶⁶.

A atividade de fiscalização deste órgão quanto à execução da legislação parlamentar terá, necessariamente, de ser exercida com o apoio das comissões especializadas da Assembleia da República e em estreita colaboração com o Governo, nomeadamente através do ministro dos Assuntos Parlamentares. A publicação anual dos relatórios de execução da legislação aprovada pelo Parlamento fornece dados muito relevantes no âmbito da análise da produção legislativa.

A Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, órgão presidido pelo presidente da Assembleia da República, pode vir assim a dar um contributo do maior relevo para a melhoria do funcionamento das comissões especializadas da Assembleia da República, com reflexos na qualidade do trabalho legislativo parlamentar.

¹⁶⁴ Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto – alínea b), n.º 3, artigo 21.º.

¹⁶⁵ <http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/LivrosOnline.aspx>

¹⁶⁶ Até à data da elaboração do presente estudo não eram conhecidos quaisquer trabalhos/relatórios da Conferência, nos quais fossem propostos estudos de avaliação *ex post*.

A obrigatoriedade de elaboração pelos serviços da Assembleia de uma Nota Técnica para cada um dos projetos ou propostas de lei apresentados.

A Nota Técnica vem indiscutivelmente contribuir para uma melhor informação sobre os projetos e propostas de lei apresentados no Parlamento. A análise jurídica é muito bem elaborada e completa. No entanto, há dois aspetos que nos merecem uma avaliação crítica. Com efeito, na Nota Técnica:

– Não constam referências, na generalidade dos casos, aos aspetos qualitativos e quantitativos do problema, ou seja, aos dados sociais e económicos que permitem um conhecimento aprofundado da situação;

– Verifica-se também, na maioria dos projetos e propostas legislativas, que a apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respetiva aplicação é, na maior parte dos casos inexistente, pois não são disponibilizados os necessários elementos para a sua consideração.

Esta falta de dados regista-se na Exposição de Motivos que acompanha as propostas e projetos de lei, o que dificulta ou impossibilita a análise a realizar nos termos da Nota Técnica.

A exigência de as propostas de lei serem «acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado»¹⁶⁷

A não remessa pelo Governo, à Assembleia da República, dos elementos previstos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República é referida, com frequência, na Nota Técnica. Salienta-se ainda, para além desta obrigação introduzida pelo novo Regimento, que o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, veio determinar a obrigatoriedade de envio à Assembleia da República dos documentos resultantes de consulta realizada no âmbito do procedimento legislativo governamental.

A este propósito são interessantes as declarações de Osvaldo de Castro que, lamentando a situação, sugeriu que «a Lei-Formulário [fosse] profundamente alterada estabelecendo regras quanto à documentação que deveria acompanhar as iniciativas legislativas, sob pena da sua rejeição (...)»¹⁶⁸. Ou seja, a obrigação do Governo de enviar à Assembleia da República os documentos justificativos da proposta de lei seria determinada por lei e não apenas pelo Regimento da Assembleia da República, tendo assim um outro valor.

Sobre este assunto pronunciou-se igualmente Miguel Macedo, referindo que «...as propostas de lei (...) devem vir acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as fundamentam»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Cfr. Regimento da Assembleia da República, Artigo 124.º *Requisitos formais dos projetos e propostas de lei*, n.º 3.

¹⁶⁸ Osvaldo de Castro, então presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em declarações proferidas no encerramento do Colóquio, realizado na Assembleia da República, sobre *A Qualidade da Legislação. Um desafio para o século XXI*, cujas Actas foram publicadas em *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 49, abril-junho de 2009, p. 165.

¹⁶⁹ Miguel Macedo, então deputado à Assembleia da República, em declarações proferidas no Colóquio, realizado na Assembleia da República, *A Qualidade da Legislação. Um desafio para o século XXI*, cujas Actas foram publicadas em *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 49, abril-junho de 2009, p. 129. E acrescentou «Que seja do meu conhecimento, só esporadicamente (...) é que o Governo tem cumprido aquilo que está determinado no Regimento da Assembleia da República (...). Fica, pois, aqui mais uma nota de reparo ao Governo, que tão empenhado está em contribuir para uma melhor legislação, para o cumprimento das regras que foram aprovadas».

¹⁷⁰ Cfr. Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, n.º 1 do Artigo 140.º: «Em razão da especial relevância da matéria, a Comissão parlamentar competente pode propor ao presidente a discussão pública de projetos ou propostas de lei, nos termos dos números 3 e 4 do artigo 134.º.» Pode ler-se no n.º 3, artigo 134.º, que «... os projetos e propostas de lei são publicados em separata eletrónica do *Diário* e mais se acrescenta no n.º 4, artigo 134.º: «A data da separata é a da sua publicação, coincidente com a do seu anúncio, entendendo-se como tal o dia em que fica disponível no portal da Assembleia da República na Internet.»

¹⁷¹ Cfr. Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, n.º 2 do Artigo 140.º.

¹⁷² Elena Griglio, Cristina Fasone, «The 'Time-Fator' within the Lawmaking Process: A limit to Legislation Quality Improvement?», in Luzius Mader/ Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation – Principles and Instruments*, op. cit., 2011.

¹⁷³ Elena Griglio, Cristina Fasone, op. cit., p. 87: «If we assume that legislation quality improvement on average requires extra-time in the political debate, we must question how to reconcile the general tendency towards better lawmaking with increasing constraints deriving from time limits. The so called 'time-fator' is becoming an increasingly apparent form of conditioning in contemporary democracy.»

¹⁷⁴ Charles Touboul, «La légistique et le temps», *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie. Numéro spécial légistique*, Junho de 2008, p. 87 e 90.

¹⁷⁵ Sublinhado nosso.

¹⁷⁶ Felix Uhlman, «Financial constraints and the time pressure are also typical excuses for bad legislation. Time pressure is a problem not only in the parliamentary process but also for preparatory work; it typically prevents proper fact finding, reflection on goals and good legislative drafting», in «Developments in the Education of Legislation and Regulation: German and Switzerland», *De opleiding van wetgevingsjuristen en wetgevingsonderzoekers in vergelijkendperspectief*, Verslag van het symposium, gehouden op 22 september 2011.

O reforço da participação dos cidadãos no procedimento legislativo

A nova formulação das disposições relativas às formas de participação no procedimento legislativo, nomeadamente a consulta pública dos projetos e propostas de lei¹⁷⁰, com recurso às novas tecnologias de informação, vieram indiscutivelmente facilitar o acesso aos projetos legislativos pelos cidadãos.

Por outro lado, prevê-se também que as comissões parlamentares competentes em razão da matéria podem promover a recepção dos «contributos dos interessados, designadamente através de audições parlamentares ou do sítio da Assembleia da República na Internet»¹⁷¹.

O «fator tempo» na elaboração da lei

Para além das apreciações feitas aos elementos que concorrem diretamente para a tomada de decisão de projetos e propostas de lei, importa tecer algumas considerações sobre outro dos fatores que condicionam a qualidade da legislação parlamentar: o *fator tempo*¹⁷². O tempo concedido ao procedimento legislativo – quer parlamentar, quer governamental – é fundamental para alcançar uma legislação de qualidade. No entanto, pode considerar-se que na elaboração da legislação parlamentar, na qual é necessário conciliar várias propostas oriundas dos diferentes partidos, o fator tempo assume maior importância, pelo que as limitações de tempo no decorrer dos trabalhos parlamentares, os procedimentos de urgência, a produção apressada de legislação no final das sessões legislativas são elementos que introduzem disfunções no procedimento legislativo e, conseqüentemente, na qualidade da legislação¹⁷³.

Num artigo especialmente dedicado a esta questão¹⁷⁴, refere-se que «A Legística, entendida como a arte de fazer leis, tem uma dimensão temporal essencial (...), o tempo exerce uma pressão crescente sobre os procedimentos normativos» e mais à frente conclui-se «O instrumento essencial de antecipação dos procedimentos normativos é, certamente, a *programação dos mesmos*, a qual pode assumir formas variadas»¹⁷⁵.

Num outro artigo recente¹⁷⁶, menciona-se que «Os constrangimentos financeiros e o *fator tempo* são desculpas típicas para uma má legislação».

Entre nós, as Grandes Opções do Plano, o Programa do Governo e o Programa legislativo da Assembleia da República são elementos que permitem uma melhor leitura da programação legislativa. No entanto, o facto de as iniciativas normativas não serem calendarizadas e, obviamente, surgirem sempre novas iniciativas que não tinham sido ponderadas, dificulta ou mesmo impossibilita o planeamento da atividade legislativa a nível governamental e parlamentar.

No já mencionado colóquio, que decorreu na Assembleia da República, a questão do «fator tempo» foi também mencionada, tendo sido referida a necessidade da «gestão política da produção legislativa»¹⁷⁷ para obviar à adoção «apressada» da legislação.

Oswaldo de Castro, reconhecendo igualmente a «pressão para legislar»¹⁷⁸, referiu também que «... um programa legislativo, eventualmente com carácter indicativo, deveria ser adoptado desde o início da legislatura. Simultaneamente à apresentação do programa do governo, logo após a sua aprovação ou, em alternativa, com carácter anual, coincidindo a sua apresentação com o início de cada sessão legislativa, o governo deveria apresentar à Assembleia da República o seu programa e calendário legislativos»¹⁷⁹.

Esta proposta parece-nos muito interessante e enquadra-se na ideia do planeamento legislativo, que procura introduzir algumas «regras» na produção normativa visando a qualidade da legislação.

• Procedimento parlamentar de transposição de diretivas comunitárias

Como já referido¹⁸⁰, a maioria das diretivas comunitárias é transposta para a ordem jurídica interna por decreto-lei. A intervenção do Parlamento na transposição de diretivas só se tem verificado relativamente às matérias de competência reservada. A participação parlamentar no procedimento de transposição de diretivas enfrenta dificuldades específicas a nível parlamentar. Já em 1992, Marcelo Rebelo de Sousa acentuava como um dos pontos críticos: «a morosidade e a complexidade do procedimento parlamentar...»¹⁸¹. No entanto, referia que «a resposta às críticas recenseadas passa não tanto pela exclusão da intervenção parlamentar mas pelo ajustamento do respetivo procedimento legislativo, abarcando a informação adequada e atempada sobre temas comunitários»¹⁸². E sustentava que, considerando a complexidade do procedimento parlamentar, se justificava, sempre que possível, o recurso às autorizações legislativas.

A morosidade e complexidade do procedimento parlamentar enfrentam, de facto, dificuldades, que podem limitar a intervenção parlamentar na transposição das diretivas. Importa que a Assembleia da República tenha presente a necessidade do cumprimento rigoroso do prazo de transposição das diretivas, prevendo nestas situações um procedimento mais célere do que o relativo à aprovação da legislação nacional.

¹⁷⁷ Luís Fazenda, deputado da Assembleia da República, em declarações feitas no colóquio realizado na Assembleia da República, cujas actas foram publicadas em *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 49, p. 147.

¹⁷⁸ Oswaldo de Castro, *op. cit.* p. 160: «... a massificação e a pressão para legislar não são problemas de hoje, fazem parte da história da democracia, nacional e europeia, e potenciam, nos apertados prazos parlamentares, e no âmbito de competências legislativas concorrentes com as de outros legisladores, o aparecimento de soluções contraditórias ou de incongruências remissivas».

¹⁷⁹ Oswaldo de Castro, *op. cit.* p. 164.

¹⁸⁰ Cfr. *supra* pp. 91.

¹⁸¹ Marcelo Rebelo de Sousa, «A transposição das diretivas comunitárias para a ordem jurídica nacional», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 4/5, abril-dezembro de 1992, p. 78.

¹⁸² Marcelo Rebelo de Sousa, *op. cit.*, p. 79.

Síntese II.3.1 – Assembleia da República

- O procedimento legislativo parlamentar é um procedimento aberto, transparente, em que todos os documentos recebidos estão disponíveis no sítio da Assembleia da República e na 2.^a série do *Diário da Assembleia da República*.
- O Tratado de Lisboa veio incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas atividades da UE.
- A obrigação da UE de informação dos projetos de atos legislativos comunitários diretamente aos parlamentos nacionais veio reforçar a participação destes no desenvolvimento da legislação comunitária.
- A pronúncia sobre a conformidade de determinado ato legislativo comunitário com o princípio da subsidiariedade assume particular importância no quadro geral da participação dos parlamentos nacionais nas atividades da UE.
- As alterações introduzidas, em 2007, no Regimento da Assembleia da República, vieram reforçar a atividade de fiscalização da Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, pelo que são enumeradas, de forma mais desenvolvida, as informações que devem constar no relatório de progresso relativo à aprovação e entrada em vigor das leis, a apresentar no início de cada sessão legislativa.
- A elaboração, pela Divisão de Apoio às Comissões, de uma Nota Técnica que deve acompanhar cada uma das propostas e projetos de lei, é outra das alterações recentemente introduzidas, tendo em vista o desenvolvimento da informação relativa aos projetos e propostas de lei em discussão. Regista-se a qualidade da análise jurídica que consta da Nota Técnica. Importa porém desenvolver a análise no que respeita aos dados quantitativos e qualitativos do problema, os quais, na generalidade dos casos, são insuficientes ou mesmo inexistentes. É também praticamente inexistente uma análise sobre os efeitos da legislação a aprovar.
- A obrigatoriedade de as propostas de lei serem acompanhadas de estudos, documentos e pareceres que as fundamentem é também um aspeto importante das alterações introduzidas pela reforma de 2007. Porém, é frequente a não remessa, pelo Governo, à Assembleia da República dos referidos elementos, o que dificulta os trabalhos parlamentares.
- As novas disposições relativas à *consulta pública de projetos e propostas de lei*, considerando o recurso às novas tecnologias de informação, traduzem um passo importante para a participação dos cidadãos no procedimento legislativo.
- O tempo concedido ao procedimento legislativo – quer parlamentar, quer governamental – é fundamental para alcançar uma legislação de qualidade. No entanto, pode considerar-se que na elaboração da legislação parlamentar, na qual é necessário conciliar várias propostas oriundas dos diferentes partidos, o «fator tempo» assume maior importância.
- Um programa legislativo calendarizado deveria ser adotado, desde o início da legislatura, para permitir a gestão do tempo na elaboração de propostas e projetos legislativos.

3.2. Procedimento legislativo parlamentar

Para analisarmos, na prática, a metodologia de preparação da legislação no âmbito do procedimento legislativo parlamentar seleccionámos, de forma arbitrária, propostas e projetos de lei dos últimos três anos, que nos permitem compreender *os elementos que são efetivamente considerados para a tomada de decisão*.

• Exemplos de propostas de lei

Proposta de Lei n.º 270/X

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 111/X/4, de 09 de maio de 2009, pág. 50-123. Assunto: Aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro)

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos apontava-se como motivo para a elaboração desta proposta de lei a necessidade de «modernização do sistema de segurança social», pois «A importante missão que cabe à segurança social na consolidação do desenvolvimento da sociedade e da economia torna imperioso que se promova a sustentabilidade deste sistema nas décadas vindouras, quer do ponto de vista contributivo quer da protecção social que assegura». Referia-se que no Programa do XVII Governo Constitucional tinha-se já assumido que se iria aprovar um novo Código das Contribuições¹⁸³, que visava a «compilação, sistematização, clarificação, (...) harmonização dos princípios que determinam os direitos e as obrigações dos contribuintes, dos beneficiários do sistema previdencial de segurança social, (...) adequação dos normativos à fatualidade contemporânea e a uma forte simplificação e modernização administrativas».

Como se referia na Exposição de Motivos, a necessidade deste Código resultava da enorme dispersão que se verificava quanto à legislação sobre a matéria, a qual resultava da «existência de diferentes racionalidades, justificações ou condicionantes subjacentes à matéria neles regulada». O novo diploma veio concretizar a «primeira sistematização na história da segurança social portuguesa dos atos normativos que regulam toda a relação jurídica contributiva entre os contribuintes e os beneficiários do sistema previdencial de segurança social». Na Exposição de Motivos referiam-se detalhadamente as alterações que a nova legislação vinha introduzir nesta matéria.

Verificava-se, e à semelhança do que acontece com muitas outras iniciativas legislativas, que na Exposição de Motivos não constava uma avaliação dos

¹⁸³ Programa do XVII Governo Constitucional, Ponto 4, *Gerir os recursos presentes para melhor garantir o futuro*, «Aprovar um novo Código das Contribuições, que sistematize e clarifique as regras atuais (...)», p. 73.

efeitos – negativos e positivos – da legislação vigente à data da apresentação da proposta de lei.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos referiam-se alguns diplomas de enquadramento, como o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e o Código do Trabalho.

Do Parecer da Comissão do Trabalho, Segurança Social e Administração Pública e da Nota Técnica resultava que foram cumpridos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, bem como a Lei Formulário.

Na Nota Técnica chamava-se a atenção para o facto de o articulado da proposta de lei conter uma autorização legislativa, a qual preenchia os requisitos constitucionais (n.º 2 do artigo 165.º) e regimentais (n.º 2 do artigo 187.º). Mais se referia que o decreto autorizado não fora anexado, o que não permitia o conhecimento, pela Assembleia da República, do diploma que iria ser aprovado. Como se mencionava, de acordo com os preceitos constitucionais e regimentais que regulam a matéria, não é obrigatório que o decreto autorizado seja anexado, mas tal é prática corrente.

Sublinha-se ainda que a análise jurídica, a nível nacional e internacional, era tratada de forma bastante desenvolvida.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Nos termos da Exposição de Motivos referia-se que o compromisso assumido pelo Governo no seu Programa fora discutido em sede de concertação social com os parceiros sociais, de onde resultaram dois importantes acordos. Referia-se, ainda, terem sido ouvidos, a título facultativo, os parceiros sociais com assento no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social. Mencionava-se a obrigatoriedade da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

No procedimento legislativo da Proposta de lei n.º 270/X, disponível no sítio da Assembleia da República¹⁸⁴, encontra-se o requerimento dirigido pelo presidente da Comissão parlamentar ao presidente da Assembleia da República, solicitando a apreciação pública da proposta de lei

– nos termos dos artigos 524.º a 530.º do Código do Trabalho e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República¹⁸⁵.

Na Nota Técnica era referido que por solicitação da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, o Governo remetera, nos termos

¹⁸⁴ <http://www.parlamento.pt/AtividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>.

¹⁸⁵ Artigo 134.º: «1. Tratando-se de legislação do trabalho, a comissão parlamentar promove a apreciação do projeto ou proposta de lei, para efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. 2. As comissões de trabalhadores, as associações sindicais e as associações de empregadores podem enviar à comissão parlamentar, no prazo por ela fixado, nos termos da lei, as sugestões que entenderem convenientes e solicitar a audição de representantes seus. 3. Para efeitos do disposto nos números anteriores, os projetos e propostas de lei são publicados previamente em separata eletrónica do *Diário*».

do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, documentos importantes¹⁸⁶ para a apreciação da proposta de lei, os quais não haviam sido remetidos inicialmente.

Consulta pública

Mencionava-se na Exposição de Motivos que «mediante discussão pública a realizar na Assembleia da República, devem ser assegurados todos os procedimentos necessários à garantia da participação das estruturas representativas dos trabalhadores e empregadores, em conformidade com o disposto nos artigos 470.º e 472.º do Código do Trabalho».

Na *Nota Técnica* referia-se que a Comissão competente poderia ainda promover em fase de apreciação na generalidade ou na especialidade, a audição de associações sindicais e de associações de empregadores, nomeadamente, CGTP-IN, UGT, CIP, CAP, CCP e CTP.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

Não se encontrou referência a este ponto na *Nota Técnica*. Porém, no sítio da Assembleia da República referente a este procedimento legislativo, encontra-se um *link* para um Relatório elaborado pela *Unidade Técnica de Apoio Orçamental*¹⁸⁷ (UTAO) sob o título «Avaliação de Impacte da proposta de Lei n.º 270/X/4.ª ‘Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social’». O objetivo era a avaliação do impacte orçamental decorrente da presente proposta, ressalvando-se que não se «prevê a consideração de eventuais efeitos da alteração proposta sobre a análise de sustentabilidade financeira da Segurança Social, não porque não seja relevante, mas porque não se dispõe de acesso aos modelos necessários para a sua quantificação». Esta ausência de dados é recorrentemente assinalada ao longo de todo o relatório, dado que «a proposta de lei não veio acompanhada da informação a que se refere o número 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), motivo pelo qual foram solicitados os elementos estatísticos (...)». O Governo enviou alguns documentos e juntou também um estudo do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) relativo à «Análise do Efeito Financeiro do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social». Contudo, no relatório da UTAO mencionava-se «pode concluir-se que a informação neles contida [elementos remetidos pelo MTSS] não é suficiente para proceder à mencionada avaliação». Na conclusão do Relatório referia-se que «os estudos apresentados pelo MTSS não constituem um verdadeiro estudo de impacte legislativo da alteração proposta, uma vez que não se pronunciam sobre o impacte orçamental global, imediato e a prazo, decorrente

¹⁸⁶ Foram remetidos os seguintes documentos: um quadro comparativo das contra-ordenações; uma «Nota Técnica» sobre a desagregação da taxa contributiva elaborada pela Direção-Geral da Segurança Social; e três quadros, o primeiro com os componentes da base de incidência da Segurança Social e fiscal, o segundo com os componentes da base de incidência fiscal, que não fazem parte da base de incidência da Segurança Social com carácter irregular e o terceiro com os componentes da base de incidência fiscal, que não fazem parte da base de incidência da Segurança Social com carácter regular.

¹⁸⁷ A *Unidade Técnica de Apoio Orçamental* é «uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública» – Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (Lei n.º 77/88, de 1 de julho, alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho). Esta Unidade iniciou o seu funcionamento em novembro de 2006, tendo sido criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto, alterada pela Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de junho. A intervenção desta Unidade na proposta de lei em questão foi realizada ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010 que prevê que «Compete à UTAO elaborar estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública, no âmbito das seguintes matérias: (...)
e) Estudo técnico sobre o impacte orçamental das iniciativas legislativas admitidas, que o presidente da Assembleia da República entenda submeter à comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira (...).»

da aprovação da proposta de lei (...). Os documentos remetidos pelo Governo são igualmente omissos relativamente ao eventual impacte da aprovação das alterações propostas sobre o mercado de trabalho e a economia portuguesa».

Proposta de Lei n.º 43/XI

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 38/XI/2, de 23 de novembro de 2010, pág. 22-36. Assunto: Estabelece o regime relativo à reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho dos praticantes desportivos profissionais e revoga a Lei n.º 8/2003, de 12 de maio (Lei n.º 27/2011, de 16 de junho).

Impulso legislativo/Identificação do problema

Apontava-se como motivo para a elaboração desta proposta de lei a necessidade de «proceder a diversos ajustamentos no regime de reparação de danos emergentes de acidentes de trabalho de desportistas profissionais». Não havia porém referência a elementos de avaliação da lei anterior. De facto, quando estamos perante a alteração de um ato legislativo, é do maior interesse a avaliação, mesmo que sumária, da lei que se vai revogar ou alterar, pois tal permite uma melhor compreensão dos problemas, incongruências e níveis de aceitação ou não, da lei anterior.

Na identificação do problema não foram apresentados quaisquer dados sobre o número de acidentes de trabalho e respetivos custos anuais.

Não foram ponderadas, como na maioria das demais propostas e projetos de lei, as alternativas à aprovação da lei.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos apresentava-se um enquadramento legislativo completo, referenciando-se a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro); o Decreto-Lei n.º 10/2009, que regulamenta o sistema de seguro desportivo obrigatório, incluindo o do praticante desportivo de alto rendimento; a Lei n.º 8/2003, de 12 de maio, relativa à reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho dos praticantes desportivos profissionais, que são os previstos na Lei n.º 28/98, de 26 de junho (alterada pela Lei n.º 114/99, de 3 de agosto).

Na *Nota Técnica* analisava-se a conformidade com os requisitos formais, constitucionais e legais, verifica-se o cumprimento da lei formulário¹⁸⁸ e era ainda analisado o enquadramento legal nacional e antecedentes e o enquadramento internacional (legislação espanhola, francesa e italiana).

¹⁸⁸ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Nos termos da Exposição de Motivos referia-se que foi solicitado parecer ao Instituto de Seguros de Portugal, ao Sindicato dos Jogadores Profissionais de Futebol e ao Conselho Nacional do Desporto.

No Parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública e na Nota Técnica referia-se que os pareceres mencionados *não foram anexados à proposta de lei*, violando, desse modo, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República¹⁸⁹.

¹⁸⁹: Artigo 124.º, n.º 3 do Regimento da Assembleia da República: «As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

Consulta pública

Esta proposta de lei foi sujeita a consulta pública, tendo sido disponibilizados para o efeito (no sítio da Assembleia da República e no *Diário da Assembleia da República*) os seguintes elementos: Exposição de Motivos, Parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública e Nota Técnica.

Não é dada qualquer informação sobre os resultados da consulta pública.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

Não se registava na Exposição de Motivos, nem na Nota Técnica, qualquer referência a uma análise/a um estudo de avaliação dos efeitos da lei anterior que permitisse considerar os efeitos da aprovação das alterações propostas, com ponderação dos custos e benefícios das mesmas.

Proposta de Lei n.º 15/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 29/XII/1, Suplemento de 15 dezembro de 2011, pág. 322-380. Assunto: *Procede à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, modificando os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública (Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro).*

Impulso legislativo/Identificação do problema

Apontava-se como motivo para a elaboração desta proposta de lei a necessidade de acompanhar a legislação e a prática europeias, o que na matéria em questão se considerou não se verificar. Na Exposição de Motivos referia-se que o «estudo comparativo dos regimes aplicados pelos Estados-membros da União

Europeia permite concluir que o procedimento de recrutamento e provimento nos cargos de direção superior atualmente vigente em Portugal, baseado em critérios de escolha pessoal pelos membros do Governo, se distanciou das soluções normativas seguidas pela generalidade dos Estados-membros, que optam, em regra, por procedimentos de concurso e aplicação de métodos de seleção para preenchimento desses cargos, em linha com as recomendações realizadas por instrumentos ou instituições internacionais». Referia-se que o Programa do XIX Governo Constitucional tinha já assumido a necessidade desta mudança¹⁹⁰.

Não se registava qualquer referência a elementos de avaliação sobre a aplicação da Lei n.º 2/2004 e suas sucessivas alterações.

¹⁹⁰ Programa do XIX Governo Constitucional, Ponto *Racionalização das estruturas do Governo* refere-se que «O Governo compromete-se também a ‘despartidarizar’ o aparelho do Estado e a promover o mérito no acesso aos cargos. Neste âmbito, o Governo preparará nova legislação que estabeleça um sistema independente de recrutamento e seleção», p. 14.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos era referido o diploma anterior, salientando-se o «procedimento de recrutamento com base na mera escolha entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública (...)». Descrevia-se, de forma sumária, o sistema de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, no âmbito da União Europeia, mencionando-se a opção «por procedimentos de concurso». Faz-se seguidamente uma breve apresentação do novo diploma.

Na Nota Técnica apresentavam-se, de forma desenvolvida, as alterações consideradas na proposta de lei. Era referida a conformidade da proposta de lei com os requisitos formais, constitucionais e regimentais. Registava-se o cumprimento das disposições da lei formulário. Levantavam-se dúvidas quanto a algumas das soluções apresentadas, nomeadamente a proposta de criação de duas novas comissões¹⁹¹, em relação às quais não tinham sido previstos os respetivos encargos orçamentais.

Realçamos a desenvolvida análise jurídica, quer a nível nacional quer internacional, com a apresentação da evolução legislativa nesta matéria.

Registava-se ainda a referência ao enquadramento doutrinário e a indicação de bibliografia sobre este assunto.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Nos termos da Exposição de Motivos referia-se que foi ouvida a Comissão Nacional de Protecção de Dados e observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, que estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

No Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública registava-se a desconformidade com o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da

¹⁹¹ Tratava-se da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, a qual veio a ser criada, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. Previa-se igualmente a criação da Comissão de Fiscalização, a funcionar junto da Assembleia da República, cuja missão consistia «em acompanhar a atividade da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, assegurando a defesa e a promoção dos princípios da isenção, mérito e transparência nos procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior». Esta Comissão não chegou a ser criada.

Assembleia da República, uma vez que a proposta de lei não fora acompanhada de estudos que a fundamentam. O Governo apenas tinha remetido os Pareceres da Comissão Nacional de Protecção de Dados, da Frente Sindical da Administração Pública e da Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública. Referia-se igualmente que esta iniciativa legislativa fora objeto de apreciação pública, nos termos do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, referente à legislação de trabalho.

Na Nota Técnica, reforçava-se o referido no Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública quanto ao não envio de estudos e pareceres que tenham fundamentado a proposta de lei nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 124.º do RAR. Sugeria-se que a título facultativo fosse promovida a audição do secretário de Estado da Administração Pública e do Conselho de Administração da Assembleia da República (esta consulta era proposta, dado que a Comissão de Fiscalização iria funcionar na Assembleia da República, que deveria assegurar os meios necessários ao seu funcionamento). Dava-se conhecimento de que a presidente da Assembleia da República promoveria, a título obrigatório, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e que a Comissão competente promoveu a audição da ANMP e da ANFRE¹⁹².

Consulta pública

Não há indicação de se ter realizado consulta pública deste diploma.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

Neste ponto podia ler-se na Nota Técnica: «A aprovação da presente iniciativa deverá acarretar encargos, nomeadamente ao nível dos custos inerentes à constituição e funcionamento da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública e da Comissão de Fiscalização. De igual forma, deverá conduzir a custos com os procedimentos de recrutamento e seleção previstos. Os referidos encargos não são, de momento, contabilizáveis, face aos elementos disponíveis».

Proposta de Lei n.º 19/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 31/XII/1, de 19 de setembro de 2011, pp. 80-81. **Assunto:** Altera a Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários (**Lei n.º 60/2011, de 28 de novembro**)

¹⁹². Os Pareceres da ANMP e da ANAFRE, bem como três contributos recebidos no âmbito da apreciação pública, deram entrada na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública durante a elaboração da Nota Técnica, pelo que as conclusões dos mesmos constam da Nota Técnica.

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos referia-se que no quadro do programa de auxílio financeiro a Portugal assegurado pelo Banco Central Europeu, pela Comissão Europeia e pelo Fundo Monetário Internacional foram assumidos, na área da justiça, compromissos que exigiam a adoção imediata de medidas.

Esta proposta de lei veio «possibilitar a redução da duração do período de formação inicial de magistrados para os tribunais judiciais e para os tribunais administrativos».

Na identificação do problema em apreço, não foram referidos dados que permitissem uma análise aprofundada da adoção desta medida.

Análise jurídica

Na Nota Técnica apresentava-se uma análise jurídica exaustiva. Apreciava-se a conformidade da proposta de lei com os requisitos formais, constitucionais e legais; o cumprimento da lei formulário; o enquadramento legal a nível nacional e da União Europeia.

Davam-se indicações bibliográficas e mencionavam-se dois importantes estudos sobre este assunto: *O recrutamento e a formação de magistrados. Análise comparada de sistemas em países da União Europeia*¹⁹³ e *O sistema judicial e os desafios da complexidade social. Novos caminhos para o recrutamento e a formação de magistrados*¹⁹⁴.

¹⁹³ Estudo coordenado por Boaventura Sousa Santos, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, disponível em http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_O_Recrutamento_Formacao_Magistrados.html.

¹⁹⁴ Estudo coordenado por Conceição Gomes, sob a direção científica de Boaventura Sousa Santos, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, disponível em http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Formacao_16Jun.pdf.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Na Exposição de Motivos mencionava-se o facto de terem sido solicitados pareceres a várias entidades, designadamente: Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho dos Oficiais de Justiça, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

No Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias referia-se que no envio desta proposta de lei à Assembleia da República estavam «reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.º [do Regimento da Assembleia da República]».

Na Nota Técnica mencionava-se o desrespeito pelo n.º 3.º do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, dado que não tinham sido remetidos à Assembleia da República os pareceres das entidades ouvidas pelo Governo.

Consulta pública

Não há indicação de se ter realizado uma consulta pública a este diploma.

Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Na Nota Técnica salientava-se que «tendo em conta a informação disponível e, em concreto, a alteração proposta, não parece que seja possível aferir custos (diretos ou indiretos) envolvidos». Mais se acrescentava que «as iniciativas do Governo não estão sujeitas ao princípio conhecido com a designação de ‘lei-travão’ [...], que impede a apresentação de iniciativas que ‘envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento’».

Esta situação de exceção não justifica, em nosso entender, a não inclusão de dados que permitam a consideração dos efeitos da nova legislação e a análise dos custos e benefícios da adoção da lei.

Proposta de Lei n.º 22/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 33/XII/1, de 22 de setembro de 2011, pp. 58-84. Assunto: Aprova a Lei da Arbitragem Voluntária (Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro).

Impulso legislativo/Identificação do problema

Como referido na Exposição de Motivos, «a presente proposta de lei vem dar concretização à medida 7.6 do Memorando de Entendimento celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, que prevê a apresentação pelo Governo de uma nova Lei da Arbitragem até ao final de setembro de 2011»¹⁹⁵. O desenvolvimento da justiça arbitral era um objetivo consignado no Programa do XIX Governo Constitucional, conforme se referia na Exposição de Motivos.

¹⁹⁵ Sublinhado nosso.

A Exposição de Motivos referia, de forma desenvolvida, as razões que levavam a aproximar a Lei da Arbitragem Voluntária ao regime da Lei Modelo da UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*). Mencionava-se que a alteração da lei permitia «condições favoráveis ao desenvolvimento da arbitragem voluntária, enquanto fator de enorme importância para o progresso das economias, na medida em que agiliza e torna mais eficiente a resolução de litígios que se suscitam no âmbito das atividades económicas». Referia-se ainda que o regime que a lei vinha consagrar era «o que a realidade veio demonstrando ser adequado ao fomento da arbitragem

como um modo normal de resolução de conflitos no campo das relações económicas internacionais». Enunciavam-se de seguida os diversos aspetos que o novo diploma consagrava.

Apesar da informação detalhada sobre as razões da nova lei e a apresentação da mesma, na Exposição de Motivos não constavam referências quantificadas que permitissem uma análise aprofundada da aplicação da Lei n.º 31/86, de 29 de agosto, que se revogava, bem como sobre o panorama da arbitragem em Portugal.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos referiam-se os antecedentes da proposta de lei agora apresentada (Lei n.º 31/86, de 29 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março). Mencionavam-se ainda como influências da nova lei, a Lei Modelo da UNCITRAL, de 1985 e o regime da Convenção de Nova Iorque de 1958 sobre o Reconhecimento e Execução de Sentença Arbitrais Estrangeiras.

Na Nota Técnica era analisada de forma exaustiva a conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais. Era verificado o cumprimento da Lei Formulário e realizado o enquadramento jurídico nacional e internacional desta matéria. Analisavam-se igualmente as evoluções verificadas no âmbito do direito da União Europeia.

Era feita uma extensa referência a bibliografia específica sobre esta matéria.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Foi solicitado parecer a várias entidades, designadamente: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Associação Portuguesa de Arbitragem – cujos pareceres foram anexos à proposta de lei – e Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Câmara dos Solicitadores, Conselho dos Oficiais de Justiça, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e Conselho Nacional do Consumo. Salientava-se ainda na Nota Técnica que o Governo remetera os pareceres à Assembleia da República, os quais foram distribuídos por correio eletrónico aos deputados da comissão competente.

Na Nota Técnica referia-se que faziam parte das audições obrigatórias: a audição do Conselho Superior de Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, no âmbito das suas prerrogativas, solicitou, de novo, envio de parecer a estas entidades.

Consulta pública

Não é dada qualquer indicação de que se tenha realizado uma consulta pública a esta proposta de lei.

Apreciação das consequências da aprovação e dos possíveis encargos com a sua aplicação

Não existia qualquer referência sobre este ponto na Nota Técnica. À semelhança de outras propostas ou projetos de lei, não são identificados efeitos e consequências da adoção da medida proposta.

Proposta de Lei n.º 34/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 73/XII/1, de 25 de novembro de 2011, pp. 7-19. Assunto: Proceda à terceira alteração à Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum (Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro).

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos referia-se que a proposta de alteração à Lei n.º 1/2005 prendia-se com a política de prevenção da prática de crimes e a protecção de pessoas e bens, consagrada no Programa do XIX Governo Constitucional¹⁹⁶.

No Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias analisava-se de forma detalhada o objeto, conteúdo e motivação da iniciativa legislativa.

Referia-se a recepção do Parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd n.º 70/2011) que analisava detalhadamente a proposta governamental e que se pronunciava pela sua *inconstitucionalidade material*, decorrente de uma «diminuição inaceitável das garantias que o legislador constitucional pretendeu imprimir à tutela do direito fundamental da privacidade dos cidadãos, face ao tratamento dos seus dados pessoais». O presidente da comissão parlamentar alertou para a necessária ponderação do legislador sobre este parecer.

Não se regista qualquer referência de avaliação dos efeitos produzidos pela anterior Lei 1/2005 e suas alterações.

Não foram ponderadas alternativas à aprovação da lei, o que neste caso encontraria ainda maior justificação face à existência do parecer da CNPD que se pronunciara pela inconstitucionalidade material da proposta governamental.

¹⁹⁶ Programa do XIX Governo Constitucional, ponto *Administração Interna*, p. 70, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos referia-se com detalhe a legislação em vigor desde 2005 – Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro e suas sucessivas alterações (Leis n.ºs 39-A/2005, de 29 de julho e 53-A/2006, de 29 de dezembro).

Mencionavam-se ainda instrumentos legais internacionais neste domínio, a saber: a Resolução 1604/2008 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; a Convenção para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais; a Convenção n.º 108 do Conselho da Europa para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal e ainda o Tratado de Funcionamento da União Europeia – que incorporou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e restante acervo desta organização.

Na Nota Técnica, como é recorrente, analisavam-se de forma aprofundada todos os níveis de conformidade: com a Constituição; com o Regimento da Assembleia da República; com o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, e com a Lei Formulário.

Mencionava-se importante bibliografia específica sobre o tema.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Na Exposição de Motivos mencionava-se que foram promovidas as audições do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior de Segurança Interna, da Comissão Nacional de Protecção de Dados e da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

A Nota Técnica assinalava a violação pelo Governo do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, bem como do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de outubro, dado que a iniciativa legislativa não fora acompanhada dos estudos, documentos ou pareceres que a tinham fundamentado.

Referia-se ainda na Nota Técnica que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitara também parecer às seguintes entidades: Comissão Nacional de Protecção de Dados, Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e à Ordem dos Advogados, os quais se encontram disponíveis no sítio da Assembleia da República.

Consulta pública

Não há indicação de se ter realizado uma consulta pública a esta proposta.

Apreciação das consequências da aprovação e dos possíveis encargos com a sua aplicação

Salientava-se na Nota Técnica que «relativamente aos previsíveis encargos com a aplicação desta iniciativa, tendo em conta a informação disponível, não parece que seja possível aferir, em concreto, quais os custos (diretos ou indiretos) envolvidos, nomeadamente, no que se refere ao financiamento da instalação do equipamento utilizado, respetivas despesas de manutenção e tratamento dos dados recolhidos».

Mais uma vez, verifica-se a inexistência de estudos quantificados sobre os possíveis encargos resultantes da aplicação da proposta de lei.

Refira-se que na proposta de lei apresentada se previa uma norma sobre a *avaliação sucessiva* do novo diploma. Norma que foi consagrada no artigo 5.^o¹⁹⁷ da Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro.

Proposta de Lei n.º 113/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 41/XII/2, 3.º Suplemento, de 30 de novembro de 2012, pp. 2-334. Assunto: Aprova o Código de Processo Civil (Lei n.º 41/2013, de 26 de junho).

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos referia-se como motivos para a revisão do Código de Processo Civil o Programa do XIX Governo Constitucional, mas também as exigências decorrentes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre o Estado Português e o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional. O Programa do XIX Governo Constitucional prevê a redução das formas de processo e a simplificação do regime, privilegiando a desformalização de procedimentos, a oralidade processual e a limitação das questões processuais relevantes, tendo em vista a celeridade e eficácia do processo civil declarativo e executivo.

Esta reforma surge na sequência da reforma de 1995/96 que alterou os princípios orientadores do processo civil, criando agora mecanismos e instrumentos que tornem eficaz a reforma iniciada naqueles anos, completando-a e visando tornar o processo civil mais célere e eficiente.

A celeridade processual era igualmente uma das principais preocupações do Memorando de Entendimento que, desde a sua primeira versão de maio de 2011, previa uma revisão ao Código de Processo Civil.

No Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias analisava-se de forma detalhada o objeto, conteúdo

¹⁹⁷ Artigo 5.º: «Avaliação legislativa» – «Decorridos três anos da entrada em vigor da presente lei o Governo promove a avaliação do regime jurídico que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum.»

e motivação da iniciativa legislativa. Apesar da proposta do Governo ser de revisão do Código de Processo Civil, a proposta apresentada consubstancia a aprovação de um novo Código de Processo Civil, como se refere no referido parecer. Assim, a proposta de lei em análise revoga o Código de Processo Civil, o Regime Processual Civil de Natureza Experimental, o Regime Processual Civil Simplificado e o Regime das Marcações de Audiências de Julgamento.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos referia-se pormenorizadamente a evolução das reformas e opções tomadas na elaboração do Código de Processo Civil desde 1939.

Na Nota Técnica, como é recorrente, analisavam-se de forma aprofundada todos os níveis de conformidade: com a Constituição; com o Regimento da Assembleia da República; com o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, e com a Lei Formulário. No que concerne à conformidade com esta última Lei, sugere-se um título que traduza o objecto da proposta por razões de segurança jurídica, propondo-se que o mesmo fosse alterado para «Aprova o Código de Processo Civil e revoga os Decretos-Leis n.º 44.129, de 28 de dezembro de 1961, n.º 108/2006, de 8 de junho, n.º 211/91, de 14 de junho, e n.º 184/2000, de 10 de agosto». Esta proposta de alteração do título não se concretizou.

Mencionava-se importante bibliografia específica sobre o tema, bem como o enquadramento do mesmo no plano da União Europeia.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Na Exposição de Motivos nada se mencionava quanto a audições realizadas pelo Governo. Contudo, na Nota Técnica referia-se que foram enviadas à Assembleia da República os pareceres das seguintes entidades: Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados, Ordem dos Notários, Conselho dos Oficiais de Justiça, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, António Santos Abrantes Galdes e Movimento de Justiça e Democracia.

Referia-se ainda na Nota Técnica que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias determinou a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, bem como a consulta escrita obrigatória do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Câmara dos Solicitadores e, novamente, da Ordem dos Advogados e do Conselho dos Oficiais de Justiça.

Todos os pareceres e as diversas audições realizadas encontram-se disponíveis no sítio da Assembleia da República, o que permite identificar as propostas e críticas destas entidades.

Consulta pública

Assinala-se no Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que o «anteprojeto de revisão do Código de Processo Civil, apresentado por esta Comissão, foi colocado em *discussão pública* pelo Governo, em março de 2012» (sublinhado nosso).

Apreciação das consequências da aprovação e dos possíveis encargos com a sua aplicação

Apesar de se falar na necessidade de se combater a morosidade processual, não constam quaisquer elementos, quer na Exposição de Motivos, quer na Nota Técnica, que indiquem os *tempos médios da tramitação processual*, no quadro da legislação que ora se revoga. Do mesmo modo, *não há qualquer previsão quanto às alterações em termos de duração da tramitação processual que se espera que resulte da nova legislação*.

Por último, assinala-se que na Nota Técnica referia-se, como em outras propostas e projetos de lei, que «em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação».

Nota Final

O novo Código de Processo Civil, publicado no dia 26 de junho de 2013, entra em vigor no dia 1 de setembro de 2013. Haverá, certamente, razões que nos ultrapassam para a definição de uma *vacatio legis* tão curta para um documento desta importância. A *vacatio legis* tem, como todos sabemos, a função de possibilitar aos cidadãos e aos diversos operadores judiciários um conhecimento aprofundado da nova lei. Como se refere em petição enviada à Assembleia da República por um conjunto de advogados, no próprio dia de publicação da lei, «Trata-se de uma *vacatio legis* obviamente inaceitável perante uma medida legislativa que, partindo da lei processual civil vigente, elimina cerca de quatrocentos artigos, introduz mais de uma centena de regras integralmente novas e altera centenas de disposições (...) a qualidade e celeridade da administração da Justiça vão depender, necessariamente, da boa e informada aplicação da nova lei», pelo que se solicita que a entrada em vigor da lei seja fixada para 1 de janeiro de 2014.

• Exemplos de projetos de lei

Projeto de Lei n.º 319/XI

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 106/XI/1, de 26 de junho de 2010, pp. 16 – 21. Este projeto de lei foi discutido em conjunto com a Proposta de Lei n.º 37/XI/1ª de 7 de setembro de 2010, sobre o mesmo assunto. Assunto: Altera o Código do Registo Civil, permitindo a pessoas transexuais a mudança do registo do sexo no assento de nascimento (Lei n.º 7/2011, de 15 de março)

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos do projeto de lei mencionava-se como motivo para a sua elaboração a necessidade de colmatar uma lacuna na lei, diversas vezes reconhecida pelo Tribunal da Relação de Lisboa, tendo em vista garantir os direitos fundamentais das pessoas transexuais e adequar a realidade à lei.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos mencionava-se a inexistência de legislação sobre esta matéria, o que tinha levado a que seja a jurisprudência e a doutrina a preencherem esta lacuna. Referiam-se alguns acórdãos e doutrina sobre esta questão. Eram também mencionados artigos da Constituição que encerram direitos fundamentais, bem como legislação estrangeira e recomendações europeias dirigidas a Portugal sobre esta matéria.

O Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias versava sobre a proposta de lei e sobre o projeto de lei em análise. Este parecer debruçava-se sobre o «objeto, conteúdo e motivação» de cada uma destas iniciativas legislativas e apreciava ainda a sua conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, bem como o cumprimento da Lei Formulário, os quais se considerava que tinham sido respeitados.

Relativamente à proposta de lei, referia-se não obedecer ao requisito formal exigido no n.º 3 do artigo 124.º do RAR, na medida em que não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres.

Foram elaboradas duas Notas Técnicas, respetivamente sobre a proposta de lei e sobre o projeto de lei.

Na Nota Técnica referente ao projeto de lei, apresentava-se uma análise sucinta dos factos e situações, mencionando-se a conformidade do projeto com os requisitos formais, constitucionais e regimentais (artigo 167.º, n.º 1 da Constituição, artigo 118.º e 124.º, n.º 1 do RAR), bem como com a Lei Formulário.

No enquadramento legal nacional e internacional foram apresentados elementos relevantes: referências explícitas ao enquadramento do tema na Constituição Portuguesa, na doutrina e na jurisprudência. No plano internacional, mencionavam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Elaborava-se ainda uma análise comparada da legislação de alguns países – Bélgica, Canadá, Espanha e Itália.

A mesma análise foi realizada na Nota Técnica que versava sobre a proposta de lei.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

No parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias referia-se que devia ser promovida a audição do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior da Magistratura e da Ordem dos Advogados. Estes dois últimos pareceres estão disponíveis no sítio da Assembleia da República¹⁹⁸.

Estão ainda disponíveis no sítio da Assembleia da República as audições parlamentares a diversas entidades.

¹⁹⁸ <http://www.parlamento.pt/AtividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35417>.

Consulta pública

Não é dada qualquer indicação de que se tenha realizado uma consulta pública do projeto de lei.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

Não se registava na Exposição de Motivos nem nas Notas Técnicas qualquer apreciação das consequências da aprovação desta legislação.

Projeto de Lei n.º 389/XI

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 125/XI/1, de 22 de julho de 2010, pp. 13 – 16. Este projeto de lei foi discutido em conjunto com o Projeto de Lei n.º 421/XI, de 30 de setembro, sobre o mesmo assunto¹⁹⁹. Assunto: Utilização de formatos eletrónicos livres na Administração Pública (Lei n.º 36/2011, de 21 de junho).

¹⁹⁹ E com o Projeto de Resolução n.º 319/XI recomenda-se ao Governo que proceda à adoção de normas abertas para a informação em suporte digital na Administração Pública.

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 389/XI justificava-se a necessidade desta legislação devido aos avanços tecnológicos que permitiram novas formas de transmissão e partilha da informação. Mais se referia que «os formatos eletrónicos que trazem mais vantagens para o procedimento de desmaterialização são os formatos eletrónicos abertos, isto é, formatos cujas especificações são livres e acessíveis por todos».

Análise jurídica

Nas Exposições de Motivos não constavam referências ao enquadramento legislativo da questão em análise.

O parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública referia-se aos dois projetos de lei apresentados, mencionando o enquadramento legal nacional: Resolução da Assembleia da República n.º 53/2007, de 19 de outubro – aprova a Iniciativa *Software Livre* no Parlamento, referindo a expressa necessidade do *e-government* disponibilizar informação aos cidadãos em formatos livres; Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2002, de 31 de janeiro – dá cumprimento ao plano de ação e-Europe 2002; Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores 11/2010/A – recomenda ao Governo a aplicação de *software* livre nos serviços da administração pública regional. Mencionava-se ainda o enquadramento do tema no plano europeu e internacional, referindo-se que «a adoção de novas formas de transmissão e partilha de informação abertas tem sido uma prática seguida por cada vez mais governos e autoridades nacionais, regionais e locais, são os casos concretos de legislação e documentação apresentada por países da União Europeia, do Brasil e Estados Unidos da América».

Na Nota Técnica, que apreciava ambos os projetos de lei, concluía-se pela conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, bem como com o cumprimento dos requisitos da Lei Formulário. Apresentavam-se, de forma desenvolvida, os antecedentes legislativos, por referência a três assuntos fundamentais: administração pública electrónica; *hardware* e *software* na Administração Pública e preservação digital. Por outro lado, enquadrava-se o tema no plano europeu e internacional, referindo-se as diversas recomendações da União Europeia nesta matéria, bem como a legislação sobre a matéria respeitante aos seguintes países: Dinamarca, França, Reino Unido, Brasil e Estados Unidos da América.

Mencionava-se ainda na Nota Técnica que, sobre matéria conexa, tinha sido apresentado o Projeto de Lei n.º 393/XI sobre utilização de *software* livre na Administração Pública²⁰⁰.

²⁰⁰ Esta referência era também feita no parecer da Comissão competente.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

No parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública referia-se que deviam ser obtidos os pareceres da UMIC – Agência para a Sociedade de Conhecimento, I.P., da AMA – Agência para a Modernização da Administração, I.P., da Associação Nacional para o Software Livre e do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Mais se esclarecia que tinham sido solicitados, por determinação do presidente da Assembleia da República, os pareceres das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

No âmbito deste procedimento legislativo foram realizadas audições de especialistas na matéria e de entidades particularmente experientes neste domínio, estando os respetivos pareceres disponíveis no sítio da Assembleia da República.

Consulta pública

Não é dada qualquer indicação de que se tenha realizado uma consulta pública do projeto de lei.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

Não se registava no parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública qualquer avaliação de encargos resultantes da aprovação da lei. Apenas se referia que «deverá ser acautelada a entrada em vigor do diploma para depois do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, de modo a garantir que não se violam os princípios estabelecidos no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (a denominada ‘lei-travão’) e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República».

Na Nota Técnica registava-se a mesma preocupação quanto à data de aprovação do diploma e referia-se que «a sua aprovação implicará um aumento de encargos para o Orçamento do Estado».

Consideramos que seria importante existir uma quantificação dos previsíveis encargos antes da aprovação da nova legislação.

Projeto de Lei n.º 65/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 28/XII/1, de 14 de setembro de 2011, pp. 34-48. Este projeto de lei foi discutido em conjunto com outros projetos de lei sobre as diretivas antecipadas da vontade (DAV)²⁰¹. Assunto: Lei de Bases dos Cuidados Paliativos (Lei n.º 52/2012, de 5 de setembro).

²⁰¹ Foi discutido conjuntamente com os projetos de lei n.º 63/XII, 22/XII, 21/XII, 62/XII e 64/XII.

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 65/XII justificava-se a necessidade desta legislação devido ao aumento do número de doentes com doenças incuráveis que necessitam de uma resposta especializada. «Esses cuidados de saúde interdisciplinares, denominados ‘Cuidados Paliativos’, assumem-se, hoje, como um imperativo ético, organizacional e até um direito humano e como uma área de desenvolvimento técnico fundamental nos sistemas de saúde.» Pretendia-se corrigir algumas deficiências do atual sistema de saúde na área dos cuidados paliativos e criar a Rede Nacional de Cuidados Paliativos.

Não constava qualquer referência quantificada ao número de unidades hospitalares que já disponibilizam ou podem vir a disponibilizar estes cuidados de saúde, elementos que consideramos que deveriam ser disponibilizados.

Análise jurídica

Nas Exposições de Motivos constavam alguns antecedentes legislativos, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho, que criou a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI). Além deste diploma, referia-se o programa Nacional de Cuidados Paliativos, de março de 2010, e a nível internacional as Recomendações *White Paper on standards and norms for hospice and palliative care in Europe*, de 2009.

Na Nota Técnica concluía-se pela conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, bem como com o cumprimento dos requisitos da Lei Formulário. Apresentava-se, de forma desenvolvida, o enquadramento legal, repetindo-se a indicação de textos e diplomas enunciados na Exposição de Motivos e acrescentando-se outros: Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos 2011-2013; Resolução do Conselho de Ministros n.º 168/2006, de 18 de dezembro, que cria a Unidade de Missão para os Cuidados Continuados; Despacho n.º 3730/2011, de 25 de fevereiro, e o Código Deontológico da Ordem dos Médicos. Por outro lado, enquadrava-se o tema no plano europeu e internacional, referindo-se diversos documentos da União Europeia e do Conselho da Europa nesta matéria. Registava-se ainda uma referência à legislação belga e francesa.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Na Nota Técnica referia-se que dada a matéria em causa, a Comissão de Saúde poderia promover a audição da Unidade de Missão de Cuidados Continuados Integrados.

Está igualmente disponível no sítio da Assembleia da República o Parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados.

Consulta pública

Não é dada qualquer indicação de que se tenha realizado uma consulta pública do projeto de lei.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

À semelhança de outros projetos e propostas de lei, também aqui não havia qualquer quantificação dos previsíveis encargos com a aprovação da nova legislação. Na Nota Técnica referia-se apenas que a aprovação deste projeto de lei «deverá ter custos financeiros e administrativos». Acrescentava-se ainda que «não dispomos de elementos/estudos suficientes para quantificar estes custos».

Projeto de Lei n.º 144/XII

Diário da Assembleia da República II Série A n.º 105/XII/1, de 25 de janeiro de 2012, pp. 32-74. Este projeto de lei foi discutido em conjunto com a Proposta de Lei 38/XII, de 4 de janeiro de 2012, sobre o arrendamento urbano. Assunto: Aprova medidas para incentivar o crescimento económico nas áreas da reabilitação urbana e do mercado de arrendamento (Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto).

Impulso legislativo/Identificação do problema

Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 144/XII justificava-se a necessidade desta legislação para incentivar o crescimento económico, a competitividade e a criação de emprego, para o que contribuem as áreas da reabilitação urbana e a dinamização do mercado de arrendamento. Era também objetivo deste projeto de lei promover a revitalização das cidades, a criação de emprego e desenvolver o mercado do arrendamento, agora valorizado, dada a dificuldade atual no acesso aos créditos de habitação.

Com este projeto de lei deu-se continuidade a uma proposta de lei e a um projeto de decreto-lei, cujo procedimento legislativo foi interrompido pela demissão do XVIII Governo Constitucional e pelas subseqüentes eleições legislativas de junho de 2011. Este projeto de lei vinha ainda dar cumprimento ao programa de assistência financeira negociado entre Portugal, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Num projeto com evidentes implicações ao nível social e económico, não há quaisquer indicações quantificadas sobre o número de imóveis considerados na área de reabilitação urbana.

Análise jurídica

Na Exposição de Motivos do projeto de lei constavam alguns antecedentes legislativos referentes ao incentivo fiscal no âmbito da reabilitação urbana. Assim, referia-se o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabeleceu o regime jurídico da reabilitação urbana centrado na criação de áreas de reabilitação urbana e na concomitante definição da operação a desenvolver. Mencionava-se ainda que, para atingir os objetivos traçados, é importante fazer convergir o financiamento que decorre do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013.

Na Nota Técnica elaborada no âmbito da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local²⁰² concluíam-se pela conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, bem como com o cumprimento dos requisitos da Lei Formulário. Apresentava-se, de forma desenvolvida, o enquadramento legal, repetindo-se a referência ao programa de assistência financeira. Fazia-se ainda menção a vários diplomas, designadamente ao Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro (que aprovou o Regime de Arrendamento Urbano), à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (que aprovou o Novo Regime de Arrendamento Urbano), entre muitos outros. Por outro lado, enquadrava-se o tema no plano europeu e internacional, referindo-se diversos documentos da União Europeia nesta matéria, bem como a legislação em vigor em Espanha, França e Irlanda.

²⁰² Apesar de a comissão competente ser a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, foram elaborados pareceres e notas técnicas (do mesmo teor), nas Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias; de Educação, Ciência e Cultura e de Economia e Obras Públicas.

Participação na elaboração da lei

Audições/Contribuições

Na Nota Técnica referia-se que a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local deveria promover a audição da Associação Nacional de Municípios. O respetivo parecer está disponível no sítio da Assembleia da República. Estão igualmente disponíveis pareceres de outras entidades.

Consulta pública

Não é dada qualquer indicação de que se tenha realizado uma consulta pública do projeto de lei.

Apreciação das consequências da aprovação e possíveis encargos com a sua aplicação

À semelhança de outros projetos e propostas de lei, também aqui não havia qualquer quantificação dos previsíveis encargos com a aprovação da nova legislação, referindo-se apenas que com a aprovação do projeto de lei existirão «inevitavelmente custos que terão de ser previstos e acautelados em sede de OE (...)».

Entendemos que os custos previsíveis deveriam ser quantificados e previstos antes da aprovação do diploma.

Síntese II.3.2 – Exemplos de propostas e projetos de lei

- A análise dos diferentes documentos – Exposição de Motivos, Relatório da Comissão especializada da Assembleia da República, Nota Técnica, pareceres das entidades consultadas – conduz às seguintes apreciações:
- Impulso legislativo/identificação do problema: na maioria dos projetos e propostas de lei consideradas verifica-se, na Exposição de Motivos, uma referência ao impulso legislativo, ou seja, as causas que determinaram a iniciativa legislativa. No entanto, são praticamente inexistentes as referências aos aspetos qualitativos e quantitativos do problema – dados sociais e económicos – que permitem um conhecimento aprofundado da situação. Na Nota Técnica esta informação também não é desenvolvida, certamente porque os dados não foram disponibilizados.
- Apreciação dos efeitos produzidos pela legislação a alterar ou revogar: nas situações de alteração ou revogação de legislação não consta qualquer referência a elementos de apreciação sobre a lei anterior. Quando estamos perante a alteração ou revogação de um ato legislativo é do maior interesse a apreciação, mesmo que sumária, da aplicação da lei que se vai revogar ou alterar, pois tal permite uma melhor compreensão dos problemas, incongruências e do nível de aceitação, ou não, da lei anterior. E, consequentemente, é um contributo da maior importância para a preparação da nova lei.
- Apreciação dos efeitos e possíveis encargos com a aplicação da lei: este é um outro ponto crítico. Está prevista informação quanto a esta matéria, quer na Exposição de Motivos, quer na Nota Técnica. Na maior parte dos casos, esta informação não é disponibilizada na Exposição de Motivos, pelo que não é possível posteriormente ser considerada. Na Nota Técnica surgem referências à impossibilidade de apreciar «os encargos que advêm da aprovação da proposta (projeto) de lei», por não se dispor da necessária informação para tal apreciação.
- Análise Jurídica: a análise jurídica é, na maior parte dos projetos e propostas consideradas, bastante completa. São feitas referências logo na Exposição de Motivos, as quais são desenvolvidas na Nota Técnica com enquadramento no sistema jurídico nacional, europeu e, também, com referências ao direito comparado. Pensamos que o desenvolvimento nesta matéria resulta da concepção tradicional da elaboração da lei, conferindo um papel central aos juristas e ao enquadramento jurídico. Cremos deixar claro que sustentamos que esta análise jurídica é fundamental, mas que importa igualmente ter presente a necessidade de desenvolver as análises referidas nos pontos anteriores.

• Procedimento legislativo governamental

O procedimento legislativo governamental, em comparação com o procedimento legislativo parlamentar, surge como um procedimento mais informal, regulamentado apenas no Regimento do Conselho de Ministros. Não há qualquer referência ao procedimento legislativo governamental na Constituição da República. No entanto, existe uma clara «preponderância do Governo no exercício da função legislativa» derivada da «atribuição ao Governo de uma competência legislativa normal».²⁰³ Parece assim existir alguma incongruência entre estes dois aspetos.

O procedimento legislativo governamental, em oposição ao procedimento legislativo parlamentar, considera-se como um procedimento fechado que não permite o acesso aos trabalhos preparatórios da legislação²⁰⁴. Assim, o que podemos analisar são as disposições do Regimento do Conselho de Ministros que regulam o procedimento legislativo governamental, nomeadamente as que prevêem os elementos que devem ser disponibilizados para a tomada de decisão em Conselho de Ministros.

• Análise dos regimentos do Conselho de Ministros

Considerando a importância da legislação de iniciativa governamental no âmbito da produção normativa – pelas matérias que regulamenta e pelo volume de produção²⁰⁵ – entendemos ser de interesse traçar um quadro da evolução das regras que têm regido, na última década, o procedimento legislativo governamental. Iniciamos a nossa análise com a referência ao Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional, o primeiro a ser publicado no *Diário da República*²⁰⁶.

Os regimentos do Conselho de Ministros estruturam-se essencialmente em duas partes: um primeiro capítulo referente ao funcionamento e organização do Conselho de Ministros e um segundo que regula o processo de preparação, elaboração e aprovação dos projetos legislativos. No âmbito do presente relatório, interessa-nos essencialmente analisar as disposições que se referem especificamente à preparação da legislação. Nestas disposições, de regimento para regimento, verificam-se alterações que, em alguns aspetos, são significativas e que evidenciam critérios muito diversos quanto aos princípios que devem nortear a preparação da lei.²⁰⁷

²⁰³ Cfr. José de Melo Alexandrino «A preponderância do Governo no exercício da função legislativa», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, p. 99.

²⁰⁴ Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, que aprovou o Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional prevê-se no Ponto 11 «Confidencialidade: 11.1. As agendas e os projetos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho são confidenciais, sem prejuízo do disposto no n.º 7 sobre o comunicado final. 11.2. Os gabinetes dos membros do Governo devem adoptar as providências necessárias para assegurar o cumprimento no disposto no número anterior e obstar à violação da confidencialidade». Disposição idêntica encontrava-se em todos os anteriores Regimentos do Conselho de Ministros.

²⁰⁵ Cfr. referências sobre a produção normativa governamental *supra* pp. 85 a 87 e Anexo I – Dados sobre a produção legislativa portuguesa.

Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, «A Elaboração dos Decretos-Leis Avulsos», *A Feitura das Leis, Volume I História da Elaboração de Textos Legais*, INA, 1986, p. 160: «... o nosso sistema de Governo, consagrando embora, na letra da Constituição, o primado legislativo da Assembleia da República, comporta, de facto, o primado legislativo do Governo» e p. 161: «Temos pois que, sob a forma de decreto-lei ou sob a forma de proposta de lei aprovada subsequentemente pela Assembleia da República, no nosso sistema de Governo a prática orientou-se no sentido do primado legislativo governamental.»

²⁰⁶ Os Regimentos anteriores não eram publicados no *Diário da República*, pelo que eram consequentemente considerados como documentos internos do Conselho de Ministros.

²⁰⁷ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, «A Elaboração dos Decretos-Leis Avulsos», *A Feitura das Leis, Volume I História da Elaboração de Textos Legais*, INA, 1986, p. 185: «(...) retirando algumas breves conclusões (...) a instabilidade e a flutuação de critérios têm prevalecido no tocante ao processo legislativo governamental (...) deveria ser elaborada e aprovada uma [cont. na p. seguinte]

a) Regimento do XIV Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2000, de 13 de janeiro

No Capítulo II – Da preparação do Projeto – inseria-se uma Secção I – Elaboração do Projeto – que se iniciava com um artigo com a epígrafe «Regras técnicas para a elaboração dos projetos, ou seja, as regras de legística formal». Na Secção II – Audições e Pareceres – referiam-se os pareceres obrigatórios a nível do Governo, bem como as audições constitucional ou legalmente exigidas. Na Secção III – Envio de projetos para circulação e agendamento – inseria-se um artigo com a epígrafe «Documentos que acompanham os projetos», no qual se discriminavam os documentos que deviam constar da Nota Justificativa²⁰⁸, permitindo assim a identificação da informação considerada na tomada de decisão.

Os elementos de informação mencionados têm sido considerados como básicos e incluídos nos diversos regimentos do Conselho de Ministros. As alterações e flutuações verificam-se a partir do momento em que, podemos dizer, se considera outro tipo de informação – nomeadamente quanto ao planeamento legislativo ou à avaliação de impacte legislativo – que tradicionalmente não era considerada no procedimento legislativo.

b) Regimentos do XV Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2002, de 3 de maio

Não há qualquer alteração ao Regimento anterior no que se refere à preparação dos projetos legislativos.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2003, de 2 de maio

Registam-se alterações importantes no que se refere à preparação dos projetos legislativos. Consideramos que conclusões do *Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa*²⁰⁹ influenciaram a adoção destas medidas, a saber:

- Introdução de uma referência expressa ao planeamento do procedimento legislativo (Artigo 17.º – A);
- Reforço da competência da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério dos Negócios Estrangeiros na coordenação do processo de transposição de diretivas comunitárias para a ordem jurídica interna (Artigos 17.º – B e 20.º – A);
- Inclusão na Nota Justificativa (quando justificável) de documento de avaliação de impacte decorrente da aplicação do projeto (alínea d), do n.º 2, do Artigo 25.º).

²⁰⁷. [cont.] regulamentação genérica do aludido processo que não dependesse de cada Governo, da sua natureza, da sua composição, da sua orientação, da pessoa e das características políticas do primeiro-ministro». Decorridos mais de 20 anos, entendemos que estas considerações continuam pertinentes.

²⁰⁸. Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2000, de 13 de janeiro, Artigo 31.º «Documentos que acompanham os projetos: «1. Os projetos a remeter ao gabinete do secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são acompanhados de uma nota justificativa, com natureza interna, de que constem, discriminadamente, em todos os casos, os seguintes elementos: (a) Sumário a publicar no *Diário da República*; (b) Síntese do conteúdo do projeto; (c) Identificação expressa da legislação a alterar ou a revogar e eventual legislação complementar; (d) Avaliação sumária dos meios financeiros e humanos envolvidos na respetiva execução a curto e médio prazos; (e) Referência à participação ou audição de entidades, nomeadamente aquelas cujo parecer prévio seja legalmente exigido, com indicação do respetivo conteúdo; (f) Nota destinada a divulgação junto da comunicação social. 2. Quando tal se justifique, da nota justificativa devem ainda constar os seguintes elementos: (a) Atual enquadramento jurídico da matéria objeto do projeto; (b) Razões que aconselham à alteração da situação existente; (c) Articulação com o Programa do Governo; (d) Articulação com políticas comunitárias envolvidas; (e) Necessidade da forma proposta para o projeto. (...) 5. A falta de apresentação da nota justificativa impede o agendamento do projeto em reunião de secretários de Estado ou em Conselho de Ministros.»

²⁰⁹. Cfr. *Supra*, pp. 99-101.

c) Regimento do XVI Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 3 de setembro

No que se refere à preparação dos projetos importa salientar:

- A inclusão em Anexo ao Regimento do Conselho de Ministros das Regras Técnicas de Legística, as quais desenvolvem e completam as anteriores disposições sobre regras técnicas inseridas no articulado (Artigo 20.º e Anexo – Regras de Legística para a elaboração de Atos Normativos do Governo);
- Previsão na Nota Justificativa da necessidade da aprovação de regulamentos para a concretização e execução do ato normativo (alínea i, n.º 1 do Artigo 27.º);
- Revogação da alínea referente à avaliação legislativa.

d) Regimentos do XVII Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de abril

Não se registam alterações significativas quanto às regras da elaboração dos projetos. Importa apenas mencionar que:

- É eliminada a referência ao planeamento legislativo, passando a referir-se que as iniciativas legislativas em preparação devem ser comunicadas, em prazo razoável, tendo em vista o início da respetiva tramitação do procedimento legislativo (Artigo 12.º);
- Inclusão na Nota Justificativa de documento de avaliação do impacto do projeto quando, em razão da matéria, o mesmo tenha implicação com a igualdade de género (alínea l, n.º 1 do Artigo 22.º).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de maio

Nesta Resolução do Conselho de Ministros foram acolhidas diversas medidas propostas no *Programa Legislar Melhor*²¹⁰, o qual pode ser considerado como o programa mais completo e ambicioso publicado em Portugal sobre a metodologia de preparação da lei. Há aspetos dos quais discordamos, mas importa reconhecer que foram apresentadas importantes propostas de alteração ao procedimento legislativo governamental. Assim:

- Desmaterialização e circulação eletrónica de todos os atos inerentes ao procedimento legislativo, tendo em vista assegurar a simplificação, a celeridade e a acessibilidade do procedimento (Artigo 14.º).
- Preparação de um Guia Prático para a Elaboração dos Atos Normativos do Governo disponível em sítio na Internet de acesso público e susceptível

²¹⁰ Sobre o Programa Legislar Melhor, cfr. *supra*, pp. 103-107.

de atualização permanente (Artigo 16.º). Guia que não chegou a ser aprovado.

- Justificação da decisão de legislar, baseada em critérios de necessidade, de eficiência e de simplificação (n.º 1 do Artigo 17.º e alínea g) do n.º 1 do Artigo 29.º).
- Inclusão do procedimento de avaliação prévia de impacte (Artigo 17.º).

No n.º 2 do Artigo 17.º previa-se que «no procedimento de avaliação prévia de impacte devem ser adoptados testes de avaliação do impacte dos atos normativos do Governo, designadamente o modelo de teste Simplex»²¹¹. E no n.º 3 do mesmo artigo previa-se que «os demais modelos alternativos ou especializados de teste são adoptados por despacho do ministro da Presidência».

Não foram efectuados estudos de avaliação prévia de impacte com base neste artigo dado que:

- O teste Simplex tinha como objetivo central a avaliação dos custos administrativos da lei e não a avaliação de impacte;
- O teste Simplex era muito complexo, tendo vindo a verificar-se que a metodologia proposta no mesmo não era a adequada para o efeito da avaliação dos custos administrativos da lei, pelo que foi posteriormente substituído;
- Não foram adoptados os «modelos alternativos ou especializados de teste» previstos no n.º 3 do Artigo 17.º, o que obviamente inviabilizou a possibilidade da realização dos estudos de avaliação de impacte prévio.

Inclusão do procedimento de avaliação sucessiva de impacte (Artigo 44.º).

Previo-se neste Regimento, pela primeira vez, a realização de estudos de avaliação sucessiva dos atos normativos sempre que se verificassem circunstâncias que o justificassem²¹². Mais se previa que para estes estudos os diferentes departamentos ministeriais podiam recorrer à colaboração de «organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil».

Não temos conhecimento de estudos de avaliação sucessiva de impacte realizados nos termos propostos²¹³.

Previsão do procedimento de audição aberta (Artigo 27.º).

Previo-se neste artigo a possibilidade da audição de entidades públicas e privadas através do Portal do Governo na Internet. Este foi um procedimento que veio a desenvolver-se nos governos seguintes.

²¹¹ Foi aprovado um Anexo III ao Regimento, no qual se incluía o Modelo de Teste SIMPLEX.

²¹² Nos termos do Artigo 44.º Procedimento de avaliação sucessiva do impacte prevê-se: «2 – Na decisão referida no número anterior [avaliação sucessiva dos atos normativos] devem ser ponderadas, designadamente, as seguintes circunstâncias: a) A importância económica, financeira e social do ato normativo; b) O grau de inovação introduzido pelo ato normativo à data da sua entrada em vigor; c) O grau de resistência administrativa à aplicação do ato normativo; d) A existência de divergências jurisprudenciais significativas na interpretação ou na aplicação do ato normativo; e) O número de alterações sofridas pelo ato normativo desde a sua entrada em vigor; f) O grau de aptidão do ato normativo para garantir com clareza os fins que presidiram à sua aprovação; g) A complexidade técnica e os custos financeiros da avaliação.

²¹³ Como referido no Anexo III: Avaliação legislativa em Portugal – Súmula de estudos e publicações, registam-se alguns estudos de avaliação sucessiva de impacte, mas da iniciativa de centros de investigação e neles realizados; bem como estudos de avaliação de impacte da iniciativa do Ministério da Justiça e realizados pelos serviços do Ministério da Justiça.

²¹⁴ Uma das propostas do Programa Legislar Melhor previa a adoção de medidas visando a maior eficácia das normas jurídicas, nomeadamente nos aspetos relacionados com a transposição dos atos comunitários e a regulamentação dos atos legislativos. O que se veio a concretizar com a aprovação do Sistema de Controlo dos Atos Normativos. (SCAN)

²¹⁵ Note-se que tinha sido aprovado, pelo Conselho Europeu de 2007, o Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, no qual se estabelecia o compromisso de até 2012, reduzir em 25 por cento os encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação europeia, em áreas prioritárias de intervenção. Numa lógica de reforço do princípio de ação concertada, esse mesmo Conselho Europeu convidou cada um dos Estados-membros a fixar, em 2008, os seus objetivos nacionais de redução de encargos administrativos nos respetivos domínios de competência. No XVII Governo Constitucional, nos termos da Lei Orgânica da PCM, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, foi criada a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., com atribuições específicas neste domínio. Cfr. *supra* p. 111. No XIX Governo Constitucional foi aprovada uma nova lei da Agência para a Modernização Administrativa, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro, que manteve as atribuições da Agência no que respeita à «avaliação de encargos administrativos da legislação».

²¹⁶ Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro – Artigo 29.º: «1 – Os projetos a remeter ao Gabinete do secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são acompanhados de uma nota justificativa de que constam, discriminadamente, em todos os casos, os seguintes elementos: (a) Sumário a publicar no *Diário da República*; (b) Síntese do conteúdo do projeto, incluindo a análise comparativa entre o regime jurídico em vigor e o regime jurídico a aprovar; (c) Necessidade da forma proposta para o projeto; (d) Referência à emissão de pareceres internos, obrigatórios ou facultativos, de membros do Governo ou de serviços e organismos da administração central do Estado; [cont. na p. seguinte]

²¹⁷ Sobre o programa SIMPLEGIS, cfr. *supra*, pp. 107-110.

Controlo eletrónico e automático do procedimento de transposição de diretivas comunitárias

Previam-se uma estreita articulação entre o ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e o secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros visando a «criação e gestão de mecanismos automatizados de notificação periódica aos membros do Governo competentes em razão da matéria dos prazos de transposição de diretivas ou decisões-quadro» (Artigo 39.º). Este mecanismo veio a funcionar no âmbito do Sistema de Controlo dos Atos Normativos (SCAN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/2008²¹⁴.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro

No regimento aprovado por esta resolução deu-se continuidade a procedimentos já considerados no regimento anterior e introduziram-se algumas alterações significativas:

Introduziu-se um novo modelo do teste Simplex, aplicável apenas à avaliação dos encargos administrativos da lei, de acordo com a metodologia *Standard Cost Model*, já adoptada em diversos países europeus (n.º 2, do Artigo 17.º). Com a adoção deste novo modelo do teste Simplex pretendia-se dar cumprimento aos «objetivos do compromisso nacional de redução de encargos administrativos»²¹⁵.

Previam-se, de forma mais desenvolvida, os elementos que deviam constar da Nota Justificativa, ganhando relevância as referências: à fundamentação da decisão de legislar (alínea f do Art. 29.º); às conclusões da avaliação prévia de impacto do ato normativo (Art. 29, alínea g) e à identificação da intenção de proceder à avaliação sucessiva do impacto do diploma (alínea m) do Artigo 29 e Artigo 44)²¹⁶.

e) Regimento do XVIII Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro

Neste Regimento, com uma nova sistematização no Capítulo do procedimento legislativo, evidenciavam-se as medidas de simplificação legislativa previstas no âmbito do programa Simplegis²¹⁷ e enfatizavam-se os princípios considerados fundamentais na elaboração da lei. No Capítulo III, referente ao procedimento legislativo, foram introduzidas duas novas secções: Secção II – Programação legislativa e elaboração de projetos; e Secção III – Decisão de legislar e impacto legislativo.

Na Secção II, no Artigo 16.º, Programação Legislativa, previa-se expressamente a comunicação mensal ao «(...) Gabinete do secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros das iniciativas normativas em

preparação, tendo em vista a programação da atividade legislativa». Com uma nova designação, retomou-se a referência do planeamento legislativo, prevista no Regimento do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional²¹⁸.

Na Secção III, no Artigo 19.º, Decisão de legislar, previa-se a fundamentação da decisão de legislar «(...) em critérios de necessidade, eficiência e simplificação, com referência à análise de alternativas ao ato normativo proposto». Os três critérios já tinham sido consagrados nos dois regimentos anteriores, mas foram postos em evidência com a nova sistematização. A análise de alternativas ao ato normativo proposto constava já do último Regimento, mas foi igualmente evidenciada com a nova sistematização.

Mantinha-se uma disposição, idêntica à constante do regimento anterior, sobre o Procedimento de avaliação sucessiva de impacte (artigo 47.º).

No âmbito de um processo legislativo eletrónico e desmaterializado, previa-se o envio dos projetos legislativos acompanhados de um formulário eletrónico, o qual veio substituir a Nota Justificativa. No artigo 32.º enumeravam-se os elementos que deviam integrar o formulário eletrónico²¹⁹.

f) Regimentos do XIX Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho

Esta Resolução do Conselho de Ministros apresenta-se com uma sistematização diferente das anteriores, sem divisões do texto, o que dificulta a sua leitura.

No Ponto III – «Procedimento Legislativo» – enunciam-se as regras a observar no desenvolvimento do mesmo.

Os projetos legislativos são remetidos à Presidência do Conselho de Ministros, pelo formulário eletrónico²²⁰, já previsto no regimento anterior.

Da leitura do articulado sobre o Procedimento Legislativo, constata-se que no Regimento do XIX Governo se omitem referências, contidas nos regimentos anteriores, a princípios fundamentais que devem nortear a política legislativa. Assim não consta qualquer referência:

- À necessidade de uma informação atempada dos atos legislativos a adoptar, visando a programação legislativa;
- Aos critérios de necessidade, eficiência e simplificação que devem fundamentar a decisão de legislar;
- À avaliação prévia e sucessiva de impacte legislativo (registra-se apenas uma referência à avaliação de eventual impacte para a igualdade de género);

Consideramos assim que há um empobrecimento da política legislativa governamental, devido à não consideração dos princípios fundamentais que a devem nortear.

216. [cont.] (e) Referência à realização de audições externas, obrigatórias ou facultativas, de entidades públicas ou privadas, com indicação das normas que as exijam e do respetivo conteúdo; (f) Fundamentação da decisão de legislar tendo em conta critérios de necessidade, de eficiência e de simplificação, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º; (g) Conclusões da avaliação prévia do impacte do ato normativo; (h) Avaliação sumária dos meios financeiros e humanos para a Administração Pública envolvidos na respetiva execução a curto e médio prazo; (i) Identificação da compatibilidade da medida com a administração eletrónica; (j) Avaliação do impacte do projeto quando o mesmo, em razão da matéria, tenha implicação com a igualdade de género; (l) Avaliação do impacte do projeto quando, em razão da matéria, o mesmo tenha implicações nas condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência; (m) Identificação da intenção de proceder a avaliação sucessiva do impacte do diploma; (n) Análise do estado de consolidação normativa da matéria objeto do diploma, com identificação da legislação a alterar ou revogar, referência ao grau de dispersão normativa existente e identificação da necessidade de proceder à republicação; (o) Identificação expressa da necessidade de aprovação de regulamentos para a concretização e execução do ato normativo em causa, com indicação da entidade competente, da forma do ato, do objeto e do prazo; (p) Articulação com o Programa do Governo; (q) Articulação com o direito da União Europeia; (r) Nota para a comunicação social.»

²¹⁸ Cfr. *supra*, p. 148.

²¹⁹ Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro, Artigo 32.º Formulário eletrónico: «1 -
2 - O formulário referido no número anterior deve ser preenchido com informação referente aos seguintes elementos: (a) Sumário a publicar no *Diário da República*; (b) Referência à realização de audições externas, obrigatórias ou facultativas, de entidades públicas ou privadas; (c) Indicadores de impacte legislativo; (d) Avaliação sumária dos meios financeiros e humanos para a Administração Pública envolvidos na respetiva execução a curto e médio prazos; (e) Avaliação do impacte do projeto quando o mesmo, em razão da matéria, tenha implicação com a igualdade de género [cont. na p. seguinte]

²²⁰ Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional, aprovado [cont. na p. seguinte]

219. [cont.] (f) Identificação da intenção de proceder à avaliação sucessiva do impacte do diploma; (g) Identificação da legislação a alterar ou revogar; (h) Identificação expressa da necessidade de aprovação de regulamentos para a concretização e execução do ato normativo em causa, com indicação do seu sumário, entidade competente, forma do ato e prazo; (i) Identificação expresso do ato jurídico da UE a cuja transposição se procede, se for o caso; (j) Nota para a comunicação social.

220. [cont.] pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho, Ponto 22: Formulário eletrónico: 22.1 O envio de projetos efectua-se através do preenchimento do formulário eletrónico disponibilizado pelo sistema de gestão documental da rede informática do Governo, compreendendo os seguintes elementos: 22.1.1 – Sumário a publicar no *Diário da República*; 22.1.2 – Audições, obrigatórias ou facultativas, realizadas ou a realizar; 22.1.3 – Indicadores de impacte legislativo; 22.1.4 – Avaliação sumária dos meios financeiros e humanos envolvidos na respetiva execução, a curto e médio prazo; 22.1.5 – Ponderação na óptica das políticas de família e de natalidade; 22.1.6 – Avaliação de eventual impacte para a igualdade de género; 22.1.7 – Identificação de legislação a alterar ou revogar; 22.1.8 – Identificação expressa da necessidade de aprovação de regulamentos para concretização ou boa execução do ato normativo em causa, com indicação do seu sumário, entidade competente, forma do ato e prazo; 22.1.9 – Identificação do ato jurídico da União Europeia a cuja transposição se procede sendo o caso; 22.1.10 – Proposta de nota para a comunicação social.

221. Para uma perspetiva histórica, Marcelo Rebelo de Sousa, «A elaboração dos decretos-leis avulsos», in Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa (coord.), *A Feitura das Leis – I Volume*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986, pp. 172-173.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2013, de 8 de agosto

O novo Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional introduz alterações importantes no que respeita ao procedimento legislativo, nomeadamente no que se refere:

- Ao impacte da legislação no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira;
- Às alterações que a nova legislação poderá introduzir com impacto na «criação de procedimentos administrativos, na obrigação de prestação de informação e taxas». Esta referência expressa aos encargos administrativos da lei justifica, em nosso entender, a omissão da referência aos indicadores de impacte legislativo;
- À introdução da avaliação sucessiva de impacte, em termos genéricos e sem especificação do regime a adotar.

• Observações Finais

Entendemos que os princípios fundamentais que devem nortear a elaboração da lei: a *definição das entidades de supervisão da atividade legislativa*; a *programação legislativa*; a *fundamentação da decisão de legislar em critérios de necessidade, eficiência e simplificação*; a *consideração de alternativas ao ato normativo*; as *normas orientadoras de procedimento de avaliação de impacte legislativo*; as *regras da consulta/participação no procedimento legislativo* – não deveriam estar apenas insertos nos Regimentos de Conselho de Ministros, susceptíveis de alterações ditadas, na maioria das vezes, por mudanças políticas. Estes princípios deviam ser consagrados em documento autónomo, como princípios diretores da preparação da lei, no âmbito de uma política legislativa.

Vejamos, sem prejuízo de desenvolvimentos noutras partes deste trabalho, alguns dos aspetos que acabámos de mencionar:

a) Supervisão da atividade legislativa

Um aspeto a ponderar é a supervisão técnico-jurídica dos projetos elaborados pelos diferentes departamentos ministeriais, antecedendo a remessa dos diplomas à Presidência do Conselho de Ministros.

O escrutínio dos projetos, por uma entidade diferente da que é responsável pela sua preparação, permite uma segunda ponderação do respeito dos princípios da legística material e formal. Esta ponderação comporta inegáveis benefícios para a qualidade da legislação.

A questão que se coloca, aceitando-se esta supervisão da atividade legislativa, é a de saber qual a entidade que deve desempenhar esta tarefa.²²¹

Na sequência da aprovação do programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)²²², foi aprovada a primeira lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), que se considerava como um «departamento governamental de coordenação central», prevendo-se como uma das suas atribuições o controlo de qualidade dos atos normativos do Governo²²³. Foram assim consagradas na Lei Orgânica do CEJUR atribuições no domínio da qualidade da legislação²²⁴. Atribuições às quais acresciam as de «apoio jurídico ao Conselho de Ministros, ao primeiro-ministro e aos restantes membros de Governo integrados na PCM». Do que foi possível observar, parece resultar que o CEJUR passou a desempenhar um papel mais activo na supervisão da atividade legislativa. No entanto, cremos que não foi dotado dos recursos humanos suficientes para desempenhar cabalmente aquela missão.

Com a nova Lei Orgânica da PCM²²⁵, aprovada pelo XIX Governo Constitucional, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), são aprovadas novas orientações que divergem substancialmente das anteriores, nomeadamente quanto às atribuições do CEJUR. Logo no preâmbulo do novo diploma refere-se: «Reestrutura-se ainda o Centro Jurídico, que é reconduzido a um serviço de exclusivo apoio jurídico ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes membros do Governo integrados na PCM.»

O CEJUR passou a ter uma participação esporádica na análise e preparação de projetos legislativos²²⁶, (Alínea f, do n.º 2, do Artigo 2.º do Decreto-lei n.º 2/2012).

Podemos dizer que, em relação à generalidade dos diplomas, não há um escrutínio do projeto por uma entidade diferente da que o elabora, à qual seja atribuída uma responsabilidade específica do controlo material e formal da qualidade da legislação governamental.

Na prática, o que se verifica é uma «revisão» dos projetos remetidos à PCM, da responsabilidade dos membros do gabinete do secretário de Estado da PCM.

b) Programação legislativa

A primeira referência ao planeamento ou programação legislativa surge no segundo Regimento do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional, sendo igualmente consagrada nos regimentos do XVI, XVII e XVIII governos constitucionais.

Como mencionámos a propósito do procedimento legislativo parlamentar, o planeamento legislativo ou programação legislativa é essencial para garantir o *tempo* necessário para a elaboração da lei, visando a qualidade da legislação.

²²² Programa aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, que teve como objetivo «... a introdução de um novo modelo organizacional que tem por base a racionalização de estruturas, o reforço e a homogeneização das funções estratégicas de suporte à governação...».

²²³ Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, alínea e), n.º 1, do artigo 2.º «1. São atribuições da PCM, enquanto departamento de coordenação central do Governo: e) Coordenar o procedimento de aprovação e publicação de diplomas, assegurando o controlo de qualidade dos atos normativos do Governo, as diligências necessárias em sede de audições a entidades públicas e privadas e a fixação das orientações para o serviço público de publicação do *Diário da República*» (sublinhado nosso).

²²⁴ Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de maio, Artigo 2.º «2 – O CEJUR prossegue as seguintes atribuições: a) Participar na análise e preparação de projetos de diplomas legais e regulamentares do Governo, contribuindo para a *boa qualidade dos atos normativos e para a simplificação legislativa*; b) Assegurar uma avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação preventiva e sucessiva do impacto dos atos normativos; c) Elaborar estudos legislativos e outros de carácter jurídico. (...); f) Gerir o Digesto, 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, podendo para o efeito participar na repartição das receitas geradas» (sublinhado nosso).

²²⁵ Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de setembro.

²²⁶ Decreto-Lei n.º 2/2012, de 16 de janeiro, Artigo 2.º, «2 – O CEJUR prossegue as seguintes atribuições: a)..... b)..... c)..... d) Elaborar estudos legislativos e outros de carácter jurídico; e) Assegurar uma avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação preventiva e sucessiva do impacto dos atos normativos; f) Participar, a solicitação do membro do Governo, na análise e preparação de projetos de diplomas legais e regulamentares, contribuindo para a boa qualidade dos atos normativos e para a simplificação legislativa e regulamentar.» (sublinhado nosso)

227. «(...) importa organizar o procedimento legislativo de forma a tornar público o programa de iniciativas legislativas em curso para o próximo ano (...)», Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa, Vol I, ponto 7.5.7, *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. N.º 30/31, janeiro-junho de 2002, p. 50.

228. Cfr. *Quadro Comunitário de Apoio a Portugal. Relatório Anual de Execução. Primeira Avaliação de Impacte Macroeconómico*; Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, Departamento Central de Planeamento, abril de 1991.

229. QREN: http://www.qren.pt/np4/np4?newsId=1334&fileName=Ex_ante_evaluation_guidance_2014_2020.pdf

230. Cfr. Carlos Blanco de Moraes, «O Programa Legislar Melhor. Dois anos depois», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 61-62.

231. Cfr. Nuno Garoupa, «Improving Legislation. A Note of Pessimism», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 153-160.

232. Veja-se o exemplo muito positivo da Direção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça, no âmbito da qual se efectuaram estudos de Avaliação de Impacte Normativo, essencialmente estudos de avaliação *ex post*. No âmbito deste departamento, foi definida uma metodologia de preparação da lei, que permitiu a definição de linhas gerais de orientação para a elaboração de estudos neste domínio; foi criada uma equipa multidisciplinar e foi feita formação específica na área da avaliação de impacte normativo. A título experimental, foi aprovado um *Guia de Avaliação de Impacte Normativo* (cfr. Anexo III – Avaliação legislativa em Portugal – Súmula de estudos e publicações). Foram pois reunidas as condições necessárias para viabilizar os estudos neste domínio.

233. Cfr. Pedro Pita Barros e Nuno Garoupa, «Avaliação de Impacte de Normas – Efeitos Económicos da Alteração do artigo 81.º do Código da Estrada», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, [cont. na p. seguinte]

Um das recomendações da Comissão para a Simplificação Legislativa²²⁷ foi precisamente a de chamar a atenção para a importância no desenvolvimento do trabalho legislativo de um programa anual de iniciativas legislativas.

c) Avaliação de impacte legislativo

O desenvolvimento da avaliação legislativa entre nós é ainda muito incipiente, o que certamente resultará da falta de tradição dos estudos de avaliação de políticas públicas. Os estudos nesta área desenvolveram-se no final dos anos 80 do século XX, a partir da adesão de Portugal à então Comunidade Europeia, e na sequência da aprovação do 1.º Quadro Comunitário de Apoio para Portugal (1989/1993), dado que a avaliação dos seus diferentes programas, instrumentos e medidas era uma exigência comunitária²²⁸. No âmbito do novo Quadro de Apoio Comunitário (2014/2020), salienta-se a importância da avaliação *ex ante* dos diferentes programas e medidas a apresentar²²⁹.

Alguns dos especialistas nesta matéria têm acentuado as dificuldades que se têm sentido no desenvolvimento dos estudos de avaliação legislativa. Assim, Carlos Blanco de Moraes, numa análise sobre os desenvolvimentos do Programa Legislar Melhor refere como uma das principais deficiências na execução do mesmo a «não introdução de um sistema de avaliação prévia de impacte dos atos normativos»²³⁰. Por seu lado, Nuno Garoupa, numa análise da produção legislativa nacional, refere a necessidade do Governo adotar a introdução de «... mandatory impact assessment evaluation of all the relevant statutory changes and new legislation, including cost-benefit analysis as well as supplementary evaluation following the British model in a broad way»²³¹.

A avaliação de impacte legislativo – *ex ante* e *ex post* – só poderá ser considerada como um elemento essencial da preparação da lei quando tiverem sido decididas, ao mais alto nível político, as condições em que a mesma deve ser exigida, elaborados manuais de apoio à sua realização e constituídas as equipas técnicas qualificadas para o seu desenvolvimento²³².

A experiência dos países que analisámos permite afirmar que a introdução de um sistema de avaliação de impacte legislativo (nos planos social, ambiental, económico e financeiro) requer essencialmente:

- Apoio político ao mais alto nível;
- Existência, no âmbito do Governo, de uma unidade central de apoio aos procedimentos de avaliação legislativa²³³;
- Desenvolvimento, nos diferentes departamentos ministeriais, de equipas multidisciplinares (juristas, economistas, sociólogos) responsáveis pela elaboração dos estudos *ex ante* de avaliação legislativa;

- Definição de critérios para a identificação dos atos legislativos que devem ser obrigatoriamente sujeitos a um procedimento de avaliação legislativa (em função, nomeadamente, do previsível impacte financeiro e/ou social);
- A elaboração de estudos de avaliação legislativa *ex ante* deve preferencialmente ser da responsabilidade dos departamentos que preparam o projeto legislativo²³⁴;
- A elaboração de estudos de avaliação legislativa *ex post* por recurso a centros universitários de investigação é uma opção válida²³⁵.

Para além dos motivos de racionalização administrativa usualmente invocados para justificar o recurso a centros universitários de investigação (aliviar a administração de uma missão não nuclear e que outras entidades poderão realizar em melhores condições e por um custo mais baixo) esta opção tem também as seguintes virtualidades: garante uma abordagem distanciada aos fenómenos a analisar, que complementa a dos responsáveis políticos e administrativos; poderá estimular o desenvolvimento científico, pela competição entre centros de investigação²³⁶; poderá contribuir para a institucionalização das relações entre entidades governamentais e o mundo científico.

– Elaboração de material de apoio – Guia de Avaliação²³⁷ e demais materiais de suporte ao desenvolvimento dos estudos de avaliação legislativa.

Finalmente, transcrevemos as importantes recomendações da OCDE no que respeita ao desenvolvimento da avaliação de impacte legislativo em Portugal:

The government should put in place a system for assessing the impact of new regulations to capture the full consequences (benefits as well as costs) of draft regulations, beyond what is already done with respect to administrative burdens in the Simplex Test, and taking account of the need to secure a proportional approach.

Publishing results of impact assessment and using public communication are important for transparency of public choices and medium term efficiency.

The Government should take steps to publish impact assessments, at least when the draft is communicated to the parliament, and engage external stakeholders systematically in the impact assessment procedures, in order to support a more effective and systematic assessment of potential impacts.

The parliament needs to be part of the process of strengthening impact assessment.

*It makes sense for parliamentary initiatives to be worked up in co-operation with the Government, in relation to draft regulations (whether initiated by the Government or the Parliament) which are to be enacted by the Parliament.*²³⁸

233. [cont.] n.º 30/31, janeiro-junho de 2002, pp. 179-180 : «Para assegurar consistência e coerência a futuros Estudos de Impacte das Normas será apropriado quer a formação de equipas multidisciplinares (com a inclusão de juristas e economistas, sendo que, em alguns casos, será com certeza adequada a inclusão de outros saberes disciplinares), quer a criação de uma entidade central de apoio e disseminação de Estudos de Impacte das Normas. Essa entidade central deverá ter uma estrutura tão leve quanto possível e assentar num sistema de consulta e apoio à distância (via Inter ou Intranet, conforme venha a ser definido). O seu papel é o de disponibilização dos Estudos de Impacte das Normas, por um lado, e o de dar resposta a questões técnicas colocadas durante a elaboração dos mesmos» (sublinhado nosso).

234. Cfr. Nuno Garoupa, «Improving Legislation. A note of pessimism», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n.º 50, outubro-dezembro de 2009, p. 157: «The Government should invest directly in human capital and find a coherent way to ensure a small high quality group of civil servants (economists and lawyers). Definitely a high quality program of legislative evaluation can not rely on occasional collaborations and unstable administrative units» (sublinhado nosso).

235. Cfr. Anexo III – elenco de Estudos de Avaliação em Portugal, nomeadamente estudos realizados pelo Observatório Permanente da Justiça (OP) e ISCTE-Dinâmia/CET.

236. Apenas poderá ter este efeito na condição de existirem mecanismos que evitem [cont. na p. seguinte]

237. Cfr., como exemplo, o *Guia de Avaliação de Impacte Normativo*, adoptado a título experimental, no Ministério da Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Anexo IV Referências bibliográficas e sítios de interesse – Documentos oficiais sobre Regulatory Impact Assessment.

238. Cfr. *Better Regulation in Portugal*, OECD REPORT, 2009, p. 44.

236. [cont.] estratégias de *dumping* às quais poderá conduzir a simples preferência, nos concursos de atribuição dos projetos de avaliação, pelas candidaturas mais baratas. Um destes mecanismos é a avaliação científica dos resultados das avaliações *ex post* no âmbito dos processos de avaliação – de segundo grau – dos dispositivos de avaliação legislativa, que poderá permitir aferir a qualidade das avaliações realizadas. Para um exemplo deste tipo de procedimento, ver Lorenzo Allio, *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009*. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Allio/Rodrigo Consulting, 2011, em particular, p. 71 e ss.

239. Para uma informação mais desenvolvida sobre esta matéria, Cfr. Sandra Pereira, Sónia Rodrigues «Participação no Procedimento Legislativo», *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa*, n.º 4, fevereiro de 2012, pp. 23-43, disponível em www.fd.unl.pt/investigacao

240. Programa Legislar Melhor, Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, Ponto 5.2.b.

d) Participação na elaboração da lei

A participação na elaboração da lei deve ser entendida como um princípio integrante da metodologia de preparação da lei, que fornece importante informação na fase inicial de identificação do problema e das medidas a adoptar e, por outro lado, credibiliza o procedimento de elaboração da lei.

As audições obrigatórias e facultativas, consignados na Constituição e na lei, estão previstas desde o Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional.

O início do reconhecimento da importância da participação dos cidadãos no procedimento legislativo, pode considerar-se a partir de 2006, com o XVII Governo Constitucional, no qual se dá início ao procedimento de Audição Aberta (posteriormente designado como Consulta Pública) com a previsão de consultas públicas através do portal do Governo na Internet²³⁹.

O reconhecimento da importância do procedimento de consulta na elaboração da lei levou, como já mencionado, à identificação de boas práticas, no âmbito da UE. Considerando estas orientações, no *Programa Legislar Melhor* foi prevista a publicação de um *Código de Conduta das Audições* que estabelecesse «padrões comuns no envolvimento de entidades públicas e privadas na decisão de legislar»²⁴⁰. Este projeto ainda não se concretizou.

Quadro 4 Elaboração dos Projetos Legislativos - Súmula de princípios insertos nos sucessivos Regimentos do Conselho de Ministros (RCM), do XV ao XIX Governo Constitucional (C.C.)

	XV G.C.: RCM n.º 66/2003	XVI G.C.: RCM n.º 126-A/2004	XVII G.C.: RCM n.º 64/2006	XVII G.C.: RCM n.º 198/2008	XVIII G.C.: RCM n.º 77/2010	XIX G.C.: RCM n.º 51/2013
1. Coordenação do procedimento de transposição de Diretivas Comunitárias	Reforço da coordenação entre o secretário de Estado da PCM e o MNE	Reforço da coordenação entre o secretário de Estado da PCM e o MNE	Controlo automático do procedimento de transposição de diretivas comunitárias (SCAN), estreita articulação entre PCM e MNE	Procedimento de controlo automático reafirmado	Procedimento de controlo automático reafirmado	Procedimento de controlo automático reafirmado; dúvidas quanto à sua aplicação na prática
2. Planeamento do Procedimento Legislativo	Primeira referência expressa ao planeamento do procedimento legislativo	Referência expressa ao planeamento do procedimento legislativo	Referência expressa ao planeamento eliminada. Prevê-se a comunicação, em prazo razoável, das iniciativas em preparação, tendo em vista a respetiva programação	Comunicação, em prazo razoável, das iniciativas em preparação	Princípio da programação legislativa reintroduzido	Não consta referência ao planeamento do procedimento legislativo
3. Regras de Legística para a elaboração dos atos normativos do Governo	Inseridas no articulado	Inseridas em anexo ao RCM	Inseridas em anexo ao RCM	Inseridas em anexo ao RCM	Inseridas em anexo ao RCM	Inseridas em anexo ao RCM
4. Previsão de um procedimento de audição aberta, através do portal da Internet do Governo			Introdução do procedimento de Audição Aberta	Procedimento de Audição Aberta confirmado	Altera a designação para Consulta Pública	Consulta Pública

Quadro 4 Elaboração dos Projetos Legislativos . Súmula de princípios insertos nos sucessivos Regimentos do Conselho de Ministros (RCM), do XV ao XIX Governo Constitucional (G.C.)

	XV G.C.: RCM n.º 66/2003	XVI G.C.: RCM n.º 126-A/2004	XVII G.C.: RCM n.º 64/2006	XVII G.C.: RCM n.º 198/2008	XVIII G.C.: RCM n.º 77/2010	XIX G.C.: RCM n.º 51/2013
5. Justificação da decisão de legislar			Introduz o princípio da justificação da decisão de legislar baseada nos critérios de <i>necessidade, eficiência e simplificação</i>	Princípio da justificação da decisão de legislar mantido	Princípio da justificação da decisão de legislar mantido	Não consta referência ao princípio da justificação da decisão de legislar
6. Avaliação dos encargos administrativos dos atos normativos aprovados pelo Governo		Introdução do teste Simplex, baseado na metodologia KAFKA; com referência inadequada à avaliação de impacto legislativo. Teste Simplex incluído em anexo ao RCM	Novo modelo, baseado na metodologia <i>Standard Cost Model</i> , já adoptada em vários países europeus; referido em Anexo ao RCM dedicado exclusivamente à avaliação de encargos administrativos	Novo modelo, baseado na metodologia <i>Standard Cost Model</i> , (SCM)	Procedimento baseado no <i>Standard Cost Model</i> (SCM)	Consideração da eventual criação pela legislação aprovada de procedimentos administrativos, obrigações de prestação de informação e taxas
7. Desmaterialização e circulação eletrónica dos atos inerentes ao procedimento legislativo		Desmaterialização do procedimento legislativo proposta			Desmaterialização do procedimento legislativo concretizada	Desmaterialização do procedimento legislativo reafirmada
8. Formulário Eletrónico					Introdução de um <i>Formulário Eletrónico</i> , integrado no sistema de gestão documental da rede informática do Governo	<i>Formulário Eletrónico</i> reafirmado

Quadro 4 Elaboração dos Projetos Legislativos . Súmula de princípios insertos nos sucessivos Regimentos do Conselho de Ministros (RCM), do XV ao XIX Governo Constitucional (G.C.)

	XV G.C.: RCM n.º 66/2003	XVI G.C.: RCM n.º 126-A/2004	XVII G.C.: RCM n.º 64/2006	XVII G.C.: RCM n.º 198/2008	XVIII G.C.: RCM n.º 77/2010	XIX G.C.: RCM n.º 51/2013
<p>9. Avaliação prévia de impacte legislativo (ex ante) Nota: Não existem unidades especializadas, nos diversos ministérios, na elaboração dos estudos de avaliação prévia; nem uma unidade central de apoio e controlo. Não se realizaram formações específicas nem foram aprovados manuais / diretivas, salvo na fase final do XVIII G.C (<i>Cuia</i> de avaliação de impacte normativo, Direcção-Geral da Política Legislativa do Ministério da Justiça, 2010)</p>	<p>Primeira referência à avaliação <i>ex ante</i> a realizar apenas quando tal se justifique.</p> <p>Não se conhecem estudos realizados ao abrigo desta disposição.</p>	<p>Previa-se a avaliação de impacte legislativo através do Teste Simplex e outros modelos de testes a ser aprovados por despacho do ministro da Presidência (não foram aprovados). Não se conhecem estudos realizados ao abrigo desta disposição.</p> <p>Previsão da avaliação de impacte do projeto quando o mesmo, em razão da matéria, tenha implicação com a igualdade de género ou implicações nas condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência</p>	<p>Previa-se igualmente a definição por despacho de atos obrigatoriamente sujeitos a uma avaliação (despacho não aprovado)</p> <p>Previsão da avaliação de impacte do projeto quando o mesmo, em razão da matéria, tenha implicação com a igualdade de género ou implicações nas condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência</p>	<p>Prevista aprovação de testes para a avaliação dos atos normativos do Governo (não foram aprovados).</p> <p>Previa-se igualmente a definição por despacho de atos obrigatoriamente sujeitos a uma avaliação (despacho não aprovado)</p>	<p>Prevista elaboração de informação sobre o impacte legislativo do Governo, a qual consubstancia os <i>indicadores de impacte legislativo</i> (conteúdo não especificado), a remeter por <i>Formulário Eletrónico</i>. Segundo os casos, possibilidade de avaliação prévia por equipa ministerial especificamente constituída para o efeito. Não são conhecidos estudos efectuados ao abrigo desta disposição</p>	<p>Não consta referência geral à avaliação de impacte legislativo <i>ex ante</i>. Apenas menção da «avaliação de eventual impacte para a igualdade de género».</p> <p>Referência específica ao impacte da legislação no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira</p>
<p>10. Avaliação Sucessiva (ex post) (Nota: Não se pratica de forma sistemática. Existem, porém, estudos relevantes elaborados, nomeadamente pelo Observatório Permanente da Justiça e pela Direcção – Geral da Política da Justiça, Ministério da Justiça)</p>	<p>Primeira referência à avaliação sucessiva de impacte, a ser determinada por despacho fundamentado do Conselho de Ministros ou dos ministros competentes em razão da matéria, e elaborada por organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil</p>	<p>Primeira referência à avaliação sucessiva de impacte, a ser determinada por despacho fundamentado do Conselho de Ministros ou dos ministros competentes em razão da matéria, e elaborada por organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil</p>	<p>Primeira referência à avaliação sucessiva de impacte, a ser determinada por despacho fundamentado do Conselho de Ministros ou dos ministros competentes em razão da matéria, e elaborada por organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil</p>	<p>Menciona a avaliação sucessiva de impacte, a ser determinada por despacho fundamentado do Conselho de Ministros ou dos ministros competentes em razão da matéria, e elaborada por organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil</p>	<p>Menciona a avaliação sucessiva de impacte, a ser determinada por despacho fundamentado do Conselho de Ministros ou dos ministros competentes em razão da matéria, e elaborada por organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil</p>	<p>Incluída a Avaliação sucessiva de impacte, prevista em termos genéricos, sem especificação do regime</p>

Síntese II.3.3 – Procedimento legislativo governamental

- Verifica-se uma clara preponderância do Governo no exercício da função legislativa.
- O procedimento legislativo governamental, em comparação com o procedimento legislativo parlamentar, surge como um procedimento mais informal e menos transparente, regulamentado apenas no Regimento do Conselho de Ministros.
- As agendas e os projetos submetidos ou a submeter à aprovação do Conselho de Ministros são confidenciais, nos termos dos diversos regimentos do Conselho de Ministros, pelo que não é permitido o acesso aos trabalhos preparatórios da legislação.
- Os projetos a remeter ao secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são acompanhados de uma Nota Justificativa – substituída por um Formulário Eletrónico a partir do Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional – da qual devem constar diversos elementos que permitem compreender as informações/dados que são considerados na tomada de decisão.
- O conteúdo da Nota Justificativa reflete as opções assumidas quanto à metodologia de preparação da lei. Há elementos que não suscitam quaisquer dúvidas e que sempre foram considerados – identificação da legislação a alterar ou revogar; indicação das audições obrigatórias ou facultativas; identificação da necessidade de aprovação de regulamentos para a execução da lei; identificação do ato jurídico da União Europeia a cuja transposição se procede. Pelo contrário, em relação a elementos que traduzem um novo olhar sobre a elaboração da lei – nomeadamente a *programação legislativa*, a *apreciação da necessidade da lei*, a *consideração de alternativas* e a *avaliação de impacte legislativo* – não existe uma orientação definida, uma vez que nos diversos regimentos do Conselho de Ministros estas matérias são abordadas de forma diferente ou não são mesmo consideradas.
- Os princípios orientadores do procedimento legislativo governamental registam alterações significativas nos sucessivos regimentos do Conselho de Ministros.
- Os princípios fundamentais que norteiam o procedimento legislativo governamental não deveriam estar insertos no Regimento de Conselho de Ministros, susceptível de alterações ditadas, na maioria das vezes, por mudanças políticas. As propostas que consubstanciam princípios fundamentais da preparação da lei deveriam ser consagradas em documento autónomo, com carácter de princípios diretores da preparação da lei, no âmbito da *política legislativa*.

3.4. Legística formal: entre a técnica de redação e a política

• Introdução

*Les lois ne doivent point être subtiles; elles sont faites pour des gens de médiocre entendement: elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille.*²⁴¹

*Legistics is not politics. The adoption of a draft law, be it excellent or not that good, is an act of politics, a political decision. Legistics, academia, legal rationale can add to a good law, but not to replace decisions of politics.*²⁴²

²⁴¹ Cfr. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livro XXIX, Capítulo 16 de *Oeuvres Complètes* (org. Roger Caillois), Paris, Gallimard, 1951, p. 878.

²⁴² Cfr. Ulrich Karpen (ed.), *Legistics – Freshly evaluated*, Baden-Baden, Nomos, 2008, p. 194.

Ao longo desta parte do escrito consideraremos formas e procedimentos de padronização da redação legislativa. Atos políticos por natureza, leis, regulamentos e demais instrumentos normativos têm uma finalidade reguladora da vida social exprimindo, como tal, uma dimensão semântica ideologicamente vinculada.

Recorrendo a um exemplo próximo colhido no Direito português, podemos observar as redações díspares com base nas quais o poder constituinte qualifica o Estado português nas Constituições de 1933 e 1976. Na primeira consagra-se, no artigo 4.º, que:

«A Nação portuguesa constitui um estado independente (...)».

Já na Constituição de 1976 se encontra estabelecido, no artigo 2.º, que:

«A República portuguesa é um Estado de Direito Democrático (...)»

A dimensão substantiva – com a utilização gramatical de nome – da «Nação» em 1933 é substituída pela «República» no texto de 1976. Ambas as constituições são republicanas, explicando-se a preferência pela designação expressa em 1976 por razões político-fundacionais de um novo sistema político. A relação «Nação – Estado independente» é substituído pelo ente político «República – Estado de Direito Democrático».

Não constitui objeto da Legística Formal ditar regras ou fixar cardápios com as palavras aceitáveis para definir as opções políticas assumidas pelo poder político prevalecente, em dado momento, numa comunidade política. Trata-se, outrossim, de assegurar que a redação dos textos normativos se pauta por regras que pretendem assegurar a compreensão cidadã.

Assente nesta preocupação, pode afirmar-se que a Legística Formal, enquanto disciplina autónoma, tem como fundamento uma ideia democrática de conceber e apresentar o Direito.

• A redação normativa e os poderes do Estado

O objeto deste número só parcialmente se liga à *separação de poderes* ou *separação de funções*. Interessa, sobretudo, inserir a escrita normativa no contexto das atividades do Estado. A intensidade – na relação quantidade/complexidade – da atividade normativa encontra-se ligada à concepção das obrigações do poder público em cada momento histórico.

A lei, como paradigma de ato normativo, ressent-se sempre do mapa regulamentador imposto ao poder do Estado e, eventualmente, a outras pessoas coletivas públicas (regiões, autarquias, administração pública, etc.).

A qualidade normativa tem que ser conjugada com o número de atos necessários para assegurar a regulação das necessidades coletivas, com os procedimentos de feitura dos atos normativos, com a qualificação dos intervenientes na concepção e redação legislativa, bem como com a avaliação das soluções encontradas.

Apesar de historicamente a qualidade da lei ter encontrado em todas as eras os seus cultores²⁴³, é através da afirmação da lei escrita como fonte primordial do Direito, por via da receção pela ciência jurídica de uma orientação racionalista (traduzida, por exemplo, nas grandes codificações) e, posteriormente, com o influxo legislativo do Estado social que o tema se expande nas academias e nos diversos fora do conhecimento, logrando uma atenção cientificamente apurada e com expressão interdisciplinar.

A redação normativa não desconhece os debates de natureza política e técnico-jurídica, gerados em torno da teoria da lei, da função da interpretação no procedimento de extração da norma, das dúvidas que nortearam a intervenção e reforço do papel do poder executivo na feitura da lei e, conseqüentemente, as desconfianças sentidas quanto à ação dos parlamentos em igual tarefa.

O nosso desiderato consiste, somente, em fornecer o quadro básico em que se desenvolveu o diálogo entre o Direito e a política na vertente da escrita normativa. Não se trata de uma questão de competências, mas do momento que antecede a sua fixação, ou seja, a opção fundamental sobre o órgão pre-valectente na produção da normatividade escrita.

1. O contexto político da «era da lei» encontra-se ligado ao Estado-legislador, dotado de soberania plena, com competência para produzir atos racionais decorrentes da «vontade geral» expressa em assembleias e, como tal, dotados

²⁴³ Lembrem-se Platão, Aristóteles, Cícero ou S. Tomás de Aquino. No sentido versado no texto, ver Virgílio Zapatero, *El Arte de Legislar*, Navarra, Thomson-Arazandi, 2009, p. 13.

de generalidade e abstração. A igualdade iluminista associava-se à generalidade racionalista, prefigurando atos que se dispensavam da sanção da vivência comunitária e da aplicação prudencial do Direito ao caso concreto. A justiça do caso concreto seria superada pela razão/fonte de justiça para todas as situações da vida²⁴⁴.

Os desenvolvimentos e as futuras crises do Estado liberal, a par das exigências de intervenção jurídica na regulação de uma sociedade cada vez mais complexa por razões técnico-científicas e sociais, não favoreceram os parlamentos.

Os finais do século XIX permitiram a expansão da atividade reguladora da Administração Pública, e as circunstâncias políticas das primeiras décadas do século XX atacaram – em alguns Estados de forma violenta – a função de controlo parlamentar do poder executivo, bem como a produção legislativa própria do órgão representativo. Mesmo após a superação dos regimes totalitários europeus, a competência legislativa do executivo tendeu para a ampliação, dadas as já aduzidas razões da maior necessidade de regulação normativa, numa época de expansão das necessidades coletivas.

Na transição do século XX para o século XXI, as consequências políticas da globalização – nas suas vertentes política e económica – têm como consequência a criação de novos eixos de poder e, necessariamente, de um sistema de fontes do Direito distinto do classicamente estudado para o modelo do Estado soberano. A par desta evolução, observam-se procedimentos distintos de redação normativa espelhando experiências próprias de entidades internacionais e de outros ordenamentos jurídicos (especialmente os que influenciam de forma mais clara os textos oriundos de organizações internacionais).

Por outro lado, são, também, de considerar as vinculações dos Estados a adequar a linguagem dos Direitos internos à obrigação de legislar de acordo com regras oriundas de instituições como a União Europeia.

2. Existe uma convicção esparsa na comunidade jurídica de que demasiada legislação significa pior legislação, criando-se expressões estigmatizantes como «inflação legislativa» ou «tirania legislativa». Na base deste – quase – brocardo encontra-se a ideia de que à produção maciça corresponde a perda de qualidade própria da produção massificada de um bem.

A produção normativa, no atual estado de desenvolvimento político, social e tecnológico, adquire necessariamente características de extensão e profundidade. *Não surpreende, assim, que a quantidade possibilite o erro.* São, desta forma, comuns:

- As disposições longas e prolixas;
- A divisão e subdivisão dos atos normativos em retalhos difíceis de agregar;
- Os desfasamentos entre o título do ato e o seu conteúdo;

²⁴⁴ Há a notar que o problema fundamental de Montesquieu na conhecida tripartição de poderes respeita à separação do poder judicial relativamente aos demais: «A separação entre poder judicial e poder legislativo justifica-se como garantia de liberdade frente à arbitrariedade. E a separação entre poder judicial e poder executivo justifica-se como garantia de liberdade frente à força opressora que o juiz poderia passar a deter», Rui Guerra da Fonseca, *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 426-427.

²⁴⁵ «As vantagens que esta produção legislativa planificada teria para os destinatários, cidadãos e empresas, bem como para a própria administração seriam inegáveis: conhecimento mais fácil das normas aplicáveis; maior rigor na previsão dos encargos legais e mesmo das próprias receitas; enfim acréscimo de coerência da legislação, o que significa, seguramente, melhor qualidade desta», João Caupers, «Apresentação do Observatório da Legislação Portuguesa», no colóquio *A Qualidade da Legislação – Um desafio para o Século XXI*, publicado em *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 49, abril-junho de 2009, p. 59.

²⁴⁶ «La loi se présente de plus en plus fréquemment à la manière d'un mécanisme cybernétique, conçu pour assurer l'adaptation permanente de l'appareil normatif à une réalité en perpétuelle transformation.» Charles-Albert Morand, «Évaluation législative et lois expérimentales», em Charles-Albert Morand (coord.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 104.

²⁴⁷ Alguns exemplos são: *Manual of Legal Drafting* (Alaska), disponível em: <http://w3.legis.state.ak.us/docs/pdf/DraftingManual.pdf>; *Guide to Making Acts and Regulations* (Canadá), disponível em: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/legislation/pdf-eng.pdf>; *Drafting Legislation in Hong Kong*, disponível em <http://www.legislation.gov.hk/eng/drafting.htm>; *Principles of Clear Drafting* (Nova Zelândia), disponível em: <http://www.pco.parliament.govt.nz/clear-drafting/>; *Legislative Drafting* (Comissão Europeia), disponível em: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf

- As remissões sucessivas e em cascata entre diferentes atos normativos.
- Todas estas más práticas são causadas, entre outras razões:
- Pela impropriedade técnica dos ocasionais redatores normativos;
- Pela ausência de zelo dos titulares do poder político na escrita das leis – o enunciado da «vontade política» supera as preocupações com a correta inserção do «normativo» no ordenamento –;
- Pela rapidez com que o procedimento legislativo tem que se adaptar às prioridades da vida política;
- Pela utilização de metodologias que permitem a feitura do ato normativo num escasso período de tempo, mas que esquecem o seu espaço no ordenamento, como acontece com a revogação tácita;
- Pela falta de planificação legislativa²⁴⁵.

Nos sistemas de Direito continental, em que a lei impera entre as fontes do Direito, torna-se difícil compreender as razões que levam à não inclusão nos *curricula* universitários das metodologias de construção e redação da lei (especialmente no período da licenciatura). Pensamos que a explicação para esta dissociação tem na base a natureza política da lei, contraposta à natureza científica do Direito. Esta forma de pensar a lei e o Direito parte do equívoco baseado na concepção da lei como «objeto» e do intérprete como «sujeito» integrante da comunidade científica. Se a lei é Direito, a ciência jurídica não pode dispensar-se de intervir, por si e interdisciplinarmente, nas fases de confecção do fenómeno normativo, seja na concepção, seja na redação do texto normativo.

O conjunto de razões enunciado contribui para a celeridade com que o Direito é redigido e para a parca reflexão utilizada na sua concepção. Deste modo, o «tempo da lei» não se aproxima do «tempo do mundo». A legislação compensa, frequentemente, em ato e ilusão, a ausência de verdadeira intervenção política desembocando num verdadeiro «não governes; legisla».

Também há a referir que a necessidade de assegurar a cobertura normativa de realidades em devir justifica a utilização de fórmulas vagas, embora determináveis²⁴⁶. Porém, se a utilidade destas não carece de discussão, a sua pulverização ao largo do ordenamento permite ao legislador dar verbo a situações da vida pouco estudadas, com as consequentes fragilidades no que tange à segurança jurídica, por serem permitidas interpretações muito díspares.

3. Para evitar as ocorrências descritas – e qualificadas como más práticas – são necessárias regras gerais e guias que contribuam para evitar o erro, assim como a preparação de especialistas na redação legislativa, que o poder político devia promover. É frequente existirem guias de redação normativa, muitas vezes disponibilizados na Internet²⁴⁷. A solução – que já constou dos Programas Legislar

Melhor e Simplegis – revela mais vantagens do que a aprovação de regras de legística em instrumentos normativos como o Regimento do Conselho de Ministros. Os guias são, por natureza, mais completos e devem ser colocados numa sede técnica e não político-normativa.

- **Princípios de redação normativa.**

Os *princípios* que enunciaremos como fundamentais para a redação de leis e outros atos normativos são os da *clareza*, *uniformização* e *neutralidade*, juntamente com o corolário da *sobriedade estilística*. Juntos formam o padrão da escrita normativa, tornando a Legística Formal uma disciplina regulável.

Torna-se importante compreender que escrever, enquanto ato de comunicação e cultura, exige do redator diferentes capacidades, consoante se encontre no domínio da «letra livre» (artes poéticas, romance ou escrita comum) ou da escrita técnica – no caso que nos ocupa, a escrita normativa –. Esta não corresponde à escrita jurídica como um todo. A redação doutrinária ou, por exemplo, de textos jornalísticos sobre Direito (cada vez mais comuns) oferece ao autor uma liberdade que a feitura de atos normativos veda.

O autor de «textos sobre Direito», encontra-se dentro de um «estilo» por si próprio definido, mais próximo da escrita normativa, ou mais afastado, dela utilizando uma linguagem mais viva e metafórica. Tendencialmente, os manuais universitários e as dissertações seguem os «rigores» da redação de leis, enquanto muitos artigos de revista ou monografias academicamente descomprometidas estimulam nos autores um maior afastamento desse «espartilho» e, cumprindo as exigências da escrita substantiva competente, são utilizados pelos autores como textos de maior liberdade, como desenvolvimentos de carácter político ou animadas «concretizações expressionistas».

a) Princípio da clareza

O *princípio da clareza* visa a simplicidade na redação²⁴⁸, na sistemática e na disposição gráfica do texto, a que corresponderá uma compreensão do conteúdo tão fácil quanto possível.

Este princípio não deve ser interpretado como sinónimo de anulação da especificidade da linguagem técnico-jurídica, em nome do «conhecimento popular» dos conteúdos normativos. O direito, enquanto ciência, deve ser a fonte da escrita normativa. Termos, conceitos e institutos talhados, por vezes, no estudo secular ou até milenar, não devem ser reduzidos à linguagem comum que, muito normalmente, varia entre gerações.

Em nome da clareza, é tentador propor a substituição da fórmula «tradição da coisa» por um mais claro «entrega da coisa». Esta forma de pensamento

²⁴⁸ «A clareza do discurso é o mais importante princípio a ser tido em consideração na redação de qualquer texto de norma ou de texto conexo com normas, pelo que a sua observância deve presidir a todo e qualquer momento da elaboração escrita de um ato normativo», David Duarte e Outros, *op.cit.*, p. 127.

²⁴⁹ «A linguagem jurídica não deve assumir-se como um *sub-código linguístico* ou um *dialecto profissional*. Tal não colide com a utilização de termos jurídicos em sentido diverso do comum», Alexandre Sousa Pinheiro, «Algumas notas sobre temas de Legística Formal», *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 41, outubro-dezembro de 2005, p. 14.

²⁵⁰ David Duarte e Outros, *op. cit.*, p. 131.

²⁵¹ Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *Algumas notas ...*, *op. cit.*, p. 16.

²⁵² Veja-se, por exemplo, o *Plain Writing Act of 2010* norte-americano, de 13 de outubro de 2010, que prevê: «The purpose of this Act is to improve the effectiveness and accountability of Federal agencies to the public by promoting clear Government communication that the public can understand and use» (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>). A favor da *plain language* na escrita legislativa, cfr. Bryan A. Garner, *Legal Writing in Plain English*, Chicago e Londres, The University of Chicago Press, 2001.

traria, contudo, mais prejuízos que vantagens. A redação normativa não deve desapegar-se da forma de escrever o Direito e de o pensar²⁴⁹. A clareza não deve ser interpretada como um procedimento de facilitação da linguagem técnica, mas como um princípio de simplificação, em todos os aspetos que o rigor normativo permitir. E são muitos. Entre outros, a possibilidade de compreensão pela generalidade dos membros da comunidade, a utilização de um padrão de linguagem designado como «português não marcado produzido pelos falantes escolarizados»²⁵⁰, a organização sistemática do texto normativo, a contenção verbal, de modo a evitar fórmulas confusas, acumulando qualificativos ou advérbios, e a utilização de procedimentos de «transparência do texto» (como a indicação das realidades equivalentes a siglas ou acrónimos).

Concluimos que a «lealdade discursiva» entre o poder político e a comunidade fica assegurada, mesmo quando a lei apresenta redações difíceis para «intérpretes fracamente doutrinados»²⁵¹. Citem-se os exemplos de *constituto possessório*, *avulsão*, *usucapião*, *apanágio do cônjuge sobrevivente*, *cautela sociniana*, *fideicomisso*, *impugnação pauliana* ou *substituição pupilar*.

Este conjunto de razões leva-nos a excluir a *plain language* como um modelo de redação do texto normativo. A metodologia *plain* pode ser, outrossim, válida e útil na redação de textos administrativos de carácter informativo²⁵².

b) Princípio da uniformização

Com a uniformização do discurso normativo pretende-se reduzir a utilização de vocábulos na linguagem normativa, com o propósito de apurar o sentido através do qual o Direito acolhe as realidades da vida.

Ao contrário de outras formas de expressão, a escrita normativa baseia-se no rigor gramatical e na sobriedade de estilo. Importa, essencialmente, garantir o *princípio da segurança jurídica* através da utilização exata de uma terminologia que se mantenha homogénea ao longo do ordenamento.

Se na literatura ou no ensaísmo o «jogo dos sinónimos» pode ser sinal de ilustração, o mesmo não se pode aplicar à linguagem normativa. Assim, a clareza do texto normativo deve estar associada à uniformização, para que os enunciados de normas não ofereçam dificuldades suplementares de interpretação, isto é, das dificuldades adicionais das que decorram da perceção de «conteúdos normativos».

Aprecie-se, a título de exemplo, o artigo 68.º da Constituição, sob a epígrafe *Paternidade e maternidade*:

«1. Os pais e as mães têm direito à protecção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente

quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país.

2. A maternidade e a paternidade constituem valores sociais eminentes.

3. As mulheres têm direito a especial protecção durante a gravidez e após o parto, tendo as mulheres trabalhadoras ainda direito a dispensa do trabalho por período adequado, sem perda da retribuição ou de quaisquer regalias.

4. A lei regula a atribuição às mães e aos pais de direitos de dispensa de trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar.»

Nesta disposição, observa-se uma disparidade na ordenação das referências aos elementos feminino e masculino, sem razão jurídica justificável e com possibilidade de criar «atrato interpretativo». A intenção constitucional traduz-se em garantir, de igual forma, a protecção quer da maternidade, quer da paternidade, estabelecendo-se, contudo, direitos que, por razões biológicas, só podem ter como beneficiários mulheres (n.º 3, na parte em que se refere à gravidez e ao parto). O legislador constituinte não estabelece uma padronização correta da linguagem e vai alternando a prioridade na referência aos elementos masculino e feminino, quando deveria escolher através de um método neutro – alfabético – aplicando-o em todos os enunciados normativos. Assim não sendo, espíritos menos esclarecidos podem suscitar inúteis problemas de interpretação sobre a prevalência da maternidade-mãe ou da paternidade-pai na relação com os filhos.

c) Princípio da neutralidade e corolário da sobriedade estilística

A uniformização tem uma relação próxima com o *princípio da neutralidade e da regra da sobriedade estilística*. Através destes, a normatividade jurídica deve surgir despojada de valorações de tipo político, estético ou religioso. A intersecção entre o «político» e o «jurídico» deve ser acompanhada pela contenção redatorial do legislador²⁵³.

Atente-se, por exemplo, como exemplo de má prática de escrita normativa, o artigo 69.º, n.º 2, da Constituição:

«O Estado assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas, ou por qualquer outra forma privadas de um ambiente familiar normal.»

Raros qualificativos geram maiores equívocos e dificuldades de interpretação do que o que seja «normal». O objetivo do legislador consistia na protecção de crianças contra abusos físicos, psicológicos, sexuais ou de outra ordem por parte de familiares ou pessoas encarregadas de as cuidar. A inclusão,

²⁵³ Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *Algumas notas...*, op. cit., p. 12.

porém, da palavra «normal» traz para a arena política e jurídica toda a sorte de dificuldades de interpretação, de acordo com pré-compreensões éticas, morais ou religiosas. Melhor seria que a redação normativa fosse precisa, dada a clareza de propósitos existente²⁵⁴.

²⁵⁴ Refira-se, também, a necessidade de assegurar a «impressoalidade da comunicação», ou seja, a utilização da linguagem de uma forma que não denote manifestações subjetivas de redação. Cfr. Carlos Blanco de Moraes, *Manual de Legística*, op. cit., p. 574.

A sobriedade estilística preserva a linguagem jurídica das flutuações do(s) momento(s) e das contingências dos modos de comunicação de cada época. Assim, «o texto legal afasta-se do jargão conjuntural dos meios de comunicação de massas»²⁵⁵.

²⁵⁵ Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *Algumas notas...*, op. cit., p. 13.

• O acesso à lei e a concentração ou dispersão legislativa

A Constituição não estabelece regras de qualidade legislativa ou de organização da legislação aprovada. São, porém, detetáveis princípios e regras que depõem claramente no sentido da adoção de procedimento de simplificação, como, por exemplo: (a) o princípio do Estado de Direito democrático, na sua vertente de segurança jurídica (artigo 2.º); (b) nas tarefas fundamentais do Estado, a garantia dos direitos, liberdades e garantias e do Estado de Direito (artigo 9.º, alínea g); (c) a garantia de acesso ao direito (artigo 20.º).

A obtenção de resultados adequados nesta matéria pode ser conseguida através de diversos procedimentos, como a (a) republicação, (b) compilação, (c) consolidação e (d) codificação. Em todos estes métodos, mais em uns do que em outros, o jornal oficial é utilizado para sanear o ordenamento de elementos anacrónicos e espúrios, bem como para oferecer maior coerência e cognoscibilidade ao Direito vigente.

A deficiência dos procedimentos de concentração do Direito legislado utilizada em Portugal foi já severamente criticado por doutrina especializada²⁵⁶.

²⁵⁶ Cfr. José António Veloso, «Notas para a Reforma do Procedimento Legislativo», *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação – Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa, Volume I*, n.º 30/31, janeiro-junho de 2002, p. 83.

a) Republicação.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, especialmente depois da alteração introduzida pela Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, mantida com a Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, dá espaço considerável às alterações e republicações (artigo 6.º)²⁵⁷.

Sobre republicações, determina-se que devem ter lugar, abrangendo um ato integralmente, quando:

- Sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, às leis orgânicas, às leis de bases, às leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas (n.º 2);
- Existam mais de três alterações ao ato legislativo, salvo se se tratar de um Código (n.º 3, alínea a);

²⁵⁷ Cfr. David Duarte e Outros, op. cit., pp. 196 e ss.

- Existam alterações que abranjam mais de 20 por cento do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada (n.º 3, alínea b);
- Existam alterações que modifiquem substancialmente o «pensamento legislativo das leis em vigor» (n.º 4, alínea a);
- O legislador assim o determinar, atenta a natureza do ato (n.º 4, alínea b).

Nos termos do n.º 5 do citado artigo 6.º, as alterações à lei do orçamento não são objeto de republicação.

A alteração introduzida pela Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, permite identificar, nos termos da lei em causa, (a) atos de republicação obrigatória (n.º 2) e (b) atos de republicação dependentes de opção do legislador.

A necessária republicação das alterações à Constituição já decorria do texto constitucional – «a Constituição, no seu novo texto, será publicada conjuntamente com a lei de revisão» (artigo 287.º, n.º 2) –; a dos restantes atos introduz um elemento novo no ordenamento.

Analisando o artigo 6.º, n.º 2, pode *tendencialmente* afirmar-se que: (a) estão basicamente em causa *leis de carácter reforçado* (artigo 112.º, n.º 3, e respetivo comentário); (b) são enunciados atos a aprovar pela Assembleia da República. Estão abrangidos diplomas de bases em matéria de reserva relativa da Assembleia da República que sejam aprovados sob a forma de decreto-lei autorizado. Ademais, pode haver legislação de bases aprovada pelo Governo fora da esfera de competência reservada ao Parlamento e que julgamos ser igualmente contemplada na disposição em análise.

Não parece ser ousado afirmar que as republicações existem para «desonerar a comunidade (não só os juristas) de examinar leis e alterações, reduzindo esse conjunto a um texto quando se pretenda conhecer o Direito vigente»²⁵⁸.

b) Compilação

Outra forma de concentrar legislação de diferentes fontes pode ser a simples *compilação*. Neste procedimento verifica-se uma recolha dos dados normativos tidos como relevantes, que são, depois, organizados de acordo regras materiais e cronológicas. Os atos não são alterados, apresentando-se, apenas, de forma coerente.

A organização de compilações pode, contudo, ter carácter oficial, se assim for previsto na legislação nacional²⁵⁹. Um modelo de compilação inspirado no *US Code* norte-americano, com uma atualização feita através de notas soltas, foi já proposto para o ordenamento jurídico português: «o texto de leis com alguma unidade temática irá em regra em bloco para um só lugar na

²⁵⁸ Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, «Leis da Justiça – Recolha e Tratamento de legislação vigente na área da Justiça: Relatório», *Scientia Iuridica*, janeiro-março de 2007, p. 136.

²⁵⁹ Sobre o tema, cfr. Vasco Duarte de Almeida, «Formas de Simplificação Legislativa. Elementos para o seu estudo», *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 37, abril-junho de 2004, p. 11.

compilação. Se não houver unidade temática, será distribuído pelos lugares pertinentes, de harmonia com a norma sistemática (...) a generalidade dos cidadãos, e mesmo os destinatários específicos das normas e os profissionais do Direito não terão de se preocupar com a correção das publicações anteriores (...) poderão simplesmente esperar pelo *update* mensal, que lhes trará as folhas soltas com o texto novo, para inserir no lugar respetivo»²⁶⁰.

²⁶⁰ Cfr. José António Veloso, *op. cit.*, p. 78.

A utilização de um sistema de *compilação* implica sempre a definição prévia de uma sistemática e de uma divisão temática adequadas. Desta forma, os defensores da solução exposta reconhecem a necessidade de *um mínimo de consolidação prévia de materiais*²⁶¹.

²⁶¹ *Idem*, p. 79.

A *compilação* pode ser uma fase prévia e instrumental de outras formas de concentração legislativa, «assumindo que a consolidação e a codificação constituem as atividades centrais da reordenação legal, já que implicam os níveis mais apurados de recondução da dispersão e desordem legal a instrumentos normativos unitários, haverá que reconhecer que a compilação, por regra, constitui um pressuposto técnico e metódico de carácter instrumental dessas duas atividades»²⁶².

²⁶² Cfr. Carlos Blanco, *Manual de Legística, op. cit.*, p. 610.

c) Consolidação

A consolidação tem efeitos que podem ser mais fundos dos que os da compilação. Como ponto de partida, a consolidação pode revestir efeitos jurídicos ou não jurídicos. A consolidação jurídica assenta na identificação dos atos vigentes sobre uma matéria e na sua organização coerente num único ato. Para tal, é necessária uma intervenção legislativa, nomeadamente através da republicação e revogação de legislação que se pretenda alterar. Não existirá alteração do Direito material, mas pode verificar-se uma revogação maciça de legislação, para que possa dar-se a nova organização do Direito existente.

A consolidação que não produz efeitos jurídicos apresenta riscos conhecidos: «enormes problemas na determinação da norma aplicável a certos casos, designadamente por amputação do contexto normativo das disposições, acabando afinal por se aproximar das compilações privadas e oficiais mas com a desvantagem de não permitir o acesso imediato e integral aos diplomas»²⁶³.

²⁶³ Cfr. Vasco Duarte de Almeida, *op. cit.*, p. 12.

A feitura de *consolidações não normativas públicas* deve pautar-se por uma metodologia que estabeleça *cláusulas de segurança* relativamente aos dados normativos fornecidos aos operadores jurídicos. Assim: (a) deve considerar-se como *Direito não vigente* apenas o que decorra de vicissitude expressa, como, por exemplo, de revogações expressas; (b) deve ser assinalado, como ponto de vista do autor da consolidação, o entendimento quanto à vigência de atos que possam ter sido tacitamente eliminados do ordenamento; (c) deve

proceder-se à identificação das fontes pela numeração constante do jornal oficial. Adoptando este conjunto de regras, podem atingir-se resultados úteis no imediato e, potencialmente, muito úteis para a realização de uma tarefa mais vasta de consolidação normativa.

No domínio das consolidações normativas pode estabelecer-se uma distinção entre *consolidação avulsa* (de leis e regulamentos isolados) e uma *consolidação global* (de áreas de regulação).

Por definição, a consolidação consiste em uma «tarefa permanente e avulsa de ordenação, depuração e incorporação, num ato legislativo unitário, das normas oriundas de diplomas legais pré-existentes que tenham sido emitidos sobre uma dada matéria em épocas diversas, sem que nesse ato se introduzam alterações que importem inovações fundamentais em relação às linhas reitoras do pensamento legislativo contido nesses diplomas»²⁶⁴.

A consolidação normativa deve seguir o mesmo procedimento de aprovação das restantes leis.

d) Codificação

A *codificação* implica a criação de instrumentos normativos cientificamente coerentes, organizados de acordo com uma sistemática precisa e que se baseiam numa área ou ramo do Direito. As codificações têm uma natureza exaustiva relativamente à matéria considerada. A feitura de códigos²⁶⁵ obriga à recolha e reorganização da legislação existente, bem como à preparação de um Direito uniformemente aplicável num determinado ramo. Dada a mutação permanente verificada em determinadas áreas do Direito, surge como muito discutível a utilização de códigos nesses setores.

Relativamente à distinção entre *codificação* e *consolidação*, alude-se a um *plus sistemático e de historicidade*, relativamente à codificação²⁶⁶.

• Publicação dos atos normativos e acesso ao direito

1. A publicação, publicidade ou a atribuição de «voz à lei» constitui uma das funções essenciais do Estado, reforçando-se essa vinculação no Estado de Direito democrático.

A relação entre o poder político e os cidadãos, no que respeita à regulação normativa, impõe a existência de veículos exactos de transmissão dos conteúdos legais e também que os mesmos sejam acessíveis à comunidade como um todo.

O nosso propósito consiste em apurar os desafios e as vantagens que um sistema de publicação através de meios informáticos pode trazer para a difusão e boa compreensão do Direito. O tema é tanto mais atual quanto a legislação portuguesa (de forma original em termos europeus) determina que

²⁶⁴ Cfr. Carlos Blanco, *Manual de Legística*, op. cit., p. 612.

²⁶⁵ Por vezes, a legislação utiliza indiferentemente as expressões código e consolidação. Veja-se, a título de exemplo, o artigo 123.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro: até à codificação das normas técnicas de construção, compete ao [então] Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território a publicação da relação das disposições legais e regulamentares a observar pelos técnicos responsáveis dos projetos de obras e sua execução. Pode ler-se, também, no Decreto-Lei n.º 6/2007, de 11 de janeiro que o referido diploma procede a «uma consolidação da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 82/471/CEE, do Conselho, de 30 de junho, relativa a certos produtos utilizados na alimentação dos animais, bem como das diretivas comunitárias que a alteram» (artigo 1.º, n.º 2).

²⁶⁶ Cfr. Alexandre Sousa Pinheiro, *Leis da Justiça...*, op. cit., p. 143.

a versão oficial do jornal oficial consta da via eletrónica e não da publicação em papel. Deveria assim ser pensado um novo modelo dirigido para o «jornal oficial informatizado».

2. A regra da *publicidade* pode adquirir os seguintes sentidos: (a) *comunicar* – tornar públicos os atos previstos na Constituição e na lei; (b) uniformizar o instrumento através do qual se tornam públicos os atos do poder público; (c) garantir condições de *igualdade* no acesso ao conhecimento do Direito aplicável; (d) assegurar condições de *certeza e segurança jurídica* no elementar domínio da *identificação do Direito em vigor*.

Se o *Diário da República* em papel teria condições para garantir as funções descritas, estas podem ser executadas com maior eficácia utilizando-se o meio eletrónico, especialmente se a este estiver associada a gratuidade. Na verdade, o acesso através da via informática liberta a informação da sua âncora, com as vantagens óbvias de economia de deslocações. Por outro lado, a versão oficial informatizada proporciona possibilidades muito amplas de enriquecimento da informação legislativa.

Apesar de não se tratar de uma opção comum, pensamos que a apresentação do texto normativo em via informática permite a realização de operações de consolidação legal, com óbvias vantagens para a segurança na determinação da legislação aplicável e na aplicação do direito. Sendo o *Diário da República* emitido por via eletrónica, seria mais fácil apresentar leis de consolidação diariamente atualizadas através do seguinte sistema: qualquer alteração poderia ser feita sem a necessidade de republicações ou de folhas *loose-leaf*, bastando que no artigo alterado se inscrevesse a nova versão, identificando-se, abaixo da disposição, a data da alteração, eventualmente com uma fórmula identificativa dizendo «com a redação aprovada em (...) de (...) de 2012». A adição de novos elementos seria feita com a introdução de letras maiúsculas acompanhando a numeração como A, B, etc.

3. Esta nova forma de pensar o *Diário da República* tem repercussões políticas importantes, por essa razão as alterações propostas não podem ser editadas por simples vontade administrativa, mas ser adotadas pela vontade normativa dos órgãos legislativos nacionais.

A via ambiciosa que propomos obriga a intervenções legislativas parlamentares que permitam criar mecanismos com competência para proceder às referidas «consolidações legais» que revestiriam um carácter igualmente oficial.

Atendendo a que em Portugal o poder legislativo nacional (não consideramos nesta sede as regiões autónomas) se encontra repartido entre a Assembleia da República e o Governo, o procedimento que enunciamos carece

de entendimento entre os dois órgãos de soberania. No futuro, a legiferação terá que ser orientada por princípios de simplificação e de racionalização. Para este efeito, afigura-se necessária uma intervenção integrada da Assembleia da República e do Governo. Esta «aliança», associada aos benefícios trazidos pelas tecnologias da informação, poderá transformar de forma muito positiva o panorama legislativo português.

A edição eletrónica do «jornal oficial» pode contribuir para, de uma forma mais fácil, proceder a alterações, tornando possível fornecer diariamente uma versão atualizada dos textos jurídicos.

4. A utilização dos procedimentos anteriormente mencionados pode transformar textos de alta tecnicidade e, potencialmente, de difícil compreensão em elementos apreensíveis pelo cidadão. A criação de condições adequadas de acesso ao conhecimento do Direito deve seguir uma metodologia baseada na identificação do Direito em cada altura vigente, bem como do contexto temático que favoreça a compreensão global do sistema. Procura-se, através destes mecanismos, evitar a proliferação de instrumentos de regulação que dificultam o acesso e a compreensão do direito aplicável quer por cidadãos, quer pelos profissionais do Direito.

A renovação que deve ser levada a cabo no DRE deve ter as seguintes consequências: o DRE deve incluir duas secções; uma primeira, contendo a publicação diária, estruturada e publicada como se pratica atualmente, com melhorias ainda desejáveis, como a eliminação total dos suplementos, introdução de índices eletrónicos; uma segunda, contendo a publicação sistemática, com os diplomas ordenados sistematicamente, todos atualizados sempre que necessário, com notas indicando quando determinada disposição foi alterada. Nesta segunda edição, o cidadão e o jurista podem a cada momento verificar o estado atual do Direito, ou seja, ter acesso efetivo ao Direito escrito.

Síntese II.3.4 – Legística formal

- As regras de Legística formal devem ser idênticas e observadas pela Assembleia da República e pelo Governo.
- As regras de Legística formal devem ser respeitadas em toda a atividade normativa.
- As regras de Legística formal, apresentadas de uma forma desenvolvida, devem constar de um guia acessível a partir da Internet.
- A redação legislativa deve atender à necessidade de ser compreendida pelo todo comunitário e não apenas por juristas.
- A redação legislativa não deve, todavia, resvalar para a fala quotidiana de uma determinada época, esquecendo a sua especificidade.
- A redação legislativa não deve constituir um eco da linguagem político-partidária, apesar de refletir, obviamente, opções de carácter político.
- A organização da legislação através de consolidações normativas constitui uma prioridade para o conhecimento dos normativos em vigor.
- O *Diário da República Eletrónico* deve ser explorado em todo o seu potencial e não constituir apenas uma continuação do modelo em papel.
- O *Diário da República Eletrónico* deve incluir duas secções, uma contendo a publicação diária de atos normativos, a outra a colecção sistemática dos mesmos.

PARTE III

Acessibilidade da lei

As regras de direito positivo contidas na legislação oficialmente publicada num determinado país têm vocação para se aplicar ao conjunto das atividades desempenhadas neste país²⁶⁷ e, logo, ao conjunto das pessoas que se encontram neste país. Deverá, portanto, admitir-se *a priori* que uma condição da sua boa implementação é que sejam conhecidas deste conjunto de pessoas.

As ordens jurídicas têm lidado com a necessidade e com a dificuldade da realização desta condição ao estatuir a presunção do conhecimento da lei (em Portugal, artigo 6.º do Código Civil). Esta presunção, por sua vez, é legitimada pela existência de dispositivos de publicação oficial da legislação, concebidos de tal maneira que qualquer pessoa visada por uma lei também possa, em princípio, ter conhecimento da mesma. Historicamente, como vimos²⁶⁸, estes dispositivos consistiram, sucessivamente, em publicações periódicas análogas a órgãos de comunicação social escrita, podendo ser assinadas ou compradas ocasionalmente – em Portugal: o *Diário da República* – e, mais recentemente, em sítios da Internet oficiais – em Portugal, o *Diário da República Eletrónico* – onde novos diplomas legais são publicados periodicamente em formato eletrónico, podendo assim ser consultados por qualquer internauta.

Uma vez que um tal dispositivo existe, vale a pena procurar saber se o que aí se publica chega efetivamente ao conhecimento da generalidade das pessoas cujas atividades são visadas pela legislação (o que discutiremos a seguir no capítulo 1). Mas é lícito partir do pressuposto que o conhecimento da legislação não resulta do simples facto de existir uma publicação oficial. Se o direito se tem tornado, pelo menos por algumas décadas na história da humanidade, num mecanismo razoavelmente eficaz de «controlo social» – expressão aqui entendida no seu sentido amplo – é porque o conhecimento da legislação é promovido também por outros dispositivos. Uma tarefa da ciência de legislação consiste em inventariar estes dispositivos e interrogar-se sobre as medidas susceptíveis de os reforçar, na perspetiva de uma maior efetividade do direito (o que examinaremos a seguir no capítulo 2).

²⁶⁷ Poderão eventualmente ter âmbito de aplicação mais amplo se a legislação incluir cláusulas de extraterritorialidade, ou em resultado da aplicação de instrumentos jurídicos internacionais.

²⁶⁸ Ver *supra*, pp. 104,174,175

Capítulo 1

O acesso à lei pela publicação oficial

A questão do acesso da população ao *Diário da República* não tem merecido grande atenção por parte da investigação sócio-jurídica, nem em Portugal, nem noutros países²⁶⁹.

Uma pesquisa levada a cabo no fim da década de 1990²⁷⁰ forneceu dados sobre a leitura do *Diário da República*. Nas respostas a um inquérito por questionário realizado no âmbito desta pesquisa, aplicado a uma amostra da população de Lisboa, cerca de 40 por cento das pessoas inquiridas afirmavam nunca consultar o *Diário da República*, 20 por cento raramente. O que pode ser interpretado como significando que cerca de 60 por cento das pessoas inquiridas ignoravam na prática o que se publicava no *Diário da República*.

10 por cento das pessoas inquiridas afirmavam consultar o *Diário da República* com regularidade. 80 por cento desta categoria indicava consultá-lo no seu emprego, ou seja, por motivos profissionais. A consulta regular fora de um contexto profissional, ou seja, por motivos não profissionais – o que se poderia qualificar de «consulta cidadã» – revelou-se um fenómeno raro: 1,5 por cento das respostas. A proporção era, no entanto, significativamente mais elevada caso se acrescentassem as respostas indicando consultar «de vez em quando» a folha oficial em biblioteca – 7,5 por cento –, o que conduzia a um total de 9 por cento de pessoas que podiam ser consideradas como praticando, pelo menos ocasionalmente, uma consulta cidadã da folha oficial.

Deve, contudo, recordar-se que a amostra incidia sobre a população de Lisboa e que nela as classes desfavorecidas se encontravam sub-representadas²⁷¹.

Atualmente, estatísticas de consulta ao *Diário da República Eletrónico* podem ser recolhidas no seu próprio *site*, onde os visitantes podem tomar conhecimento do número de utilizadores em linha num determinado momento e do número total de consultas (desde a criação do *site*, admite-se). Estes números, no entanto – além de levantarem, enquanto números de consulta, problemas metodológicos de interpretação –, não nos informam sobre o perfil dos leitores, nem sobre os motivos e o seu modo de consulta²⁷².

Não obstante, podemos avançar algumas considerações decorrentes da consulta sistemática deste *site* no âmbito das atividades do Observatório da

²⁶⁹ Na literatura sócio-jurídica, inscreve-se na temática mais ampla do acesso ao direito. A investigação sobre esta temática, no entanto, tem-se debruçado mais sobre o acesso das pessoas aos meios de defender os seus direitos ou, numa perspetiva mais atenta aos contextos sociais das práticas do Direito, sobre os dispositivos favorecendo ações tanto individuais como coletivas em matéria de direitos. Cfr., por exemplo, João Pedroso, *Acesso ao direito e à Justiça: um direito fundamental em (des) construção. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e da criança*, Coimbra, dissertação de doutoramento, 2011.

²⁷⁰ Pierre Guibentif, Vanda Gorjão e Rita Cheta, *Comunicação social e representações do crime*, Lisboa, CEJ, 2002. As frequências aqui mencionadas foram extraídas da base de dados produzida a partir do referido inquérito propositadamente para o presente relatório. Não chegaram a ser abordadas no volume publicado em 2002.

²⁷¹ Guibentif *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

²⁷² A evolução do número destas consultas foi acompanhada a título exploratório durante os meses de novembro e dezembro de 2012. Cresce de cerca de 90 mil consultas por dia. Admitindo que muitas destas consultas são feitas por visitantes profissionais que utilizam o *DRE* várias vezes por dia, pode avançar-se para uma estimativa muito aproximativa de entre 20 mil a 40 mil visitantes por dia, ou seja, cerca de 0.2 por cento da população residente.

Legislação Portuguesa. Limitar-nos-emos à consulta do portal de «serviço universal e gratuito», ou seja, à consulta por leitores não assinantes. Considerando o preço elevado das assinaturas²⁷³, pode presumir-se que os não profissionais apenas excepcionalmente terão acesso ao «serviço por assinatura».

Neste portal, deve, antes de mais, notar-se a ausência de um motor de busca suscetível de identificar a legislação dedicada a um determinado tema²⁷⁴. Na prática, e no seu estado atual (julho de 2013), este portal permite apenas duas abordagens: por um lado, pode acompanhar-se a atualidade legislativa, consultando a legislação recente (do dia); por outro, pode consultar-se determinado diploma, quer utilizando a sua referência legal (tipo e número), quer consultando o *Diário da República* da data da sua publicação.

Um utilizador não profissional do *Diário da República* pode, pois, recolher legislação do seu interesse, na condição, porém, de ter já uma referência bastante precisa do diploma (tipo e número, ou data de publicação). Sem estas indicações, que nem sempre serão fáceis de encontrar para um não profissional, o utilizador não pode, na prática, aproveitar a informação disponibilizada pelo *Diário da República Eletrónico*.

Se o utilizador conseguiu encontrar o diploma que lhe interessava, deverá orientar-se no seu conteúdo. Não lhe é fornecida nenhuma ferramenta útil neste sentido (índice eletrónico), o que seria necessário para a consulta de diplomas de uma certa dimensão.

Finalmente, o «serviço gratuito e universal» não fornece indicações quanto aos diplomas de algum modo relacionados com o diploma atualmente consultado (alterações, regulamentações), indicações apenas fornecidas aos assinantes, pelo meio do portal Digesto.

O carácter assaz rudimentar das ferramentas de busca e das informações sobre os diplomas proporcionadas pelo Estado português ao utente não profissional significa que, para poder adquirir conhecimentos úteis sobre a legislação, este deverá aproveitar outras fontes, para além da publicação oficial no *Diário da República Eletrónico*. Sabendo-se, para além disto, que muitos diplomas legais foram redigidos na perspetiva de uma leitura por profissionais²⁷⁵, isto é, por juristas formados, afigura-se altamente desejável que o leitor não profissional possa completar a leitura da legislação – se tiver conseguido aceder a esta – pela leitura de outros materiais de formação e informação. Em muitos casos, apenas materiais desta natureza, adequadamente concebidos, poderão facilitar um conhecimento suficiente da legislação, ou seja, no pleno sentido da palavra, acesso a esta. A análise deste material remete para a discussão dos mecanismos facilitadores de conhecimento do Direito, para lá da publicação oficial da legislação.

²⁷³ Em 2012: 803 euros para um acesso ilimitado durante um ano à uma das duas séries.

²⁷⁴ Ferramenta de busca que se pretendeu pôr à disposição da generalidade dos cidadãos: no âmbito do Programa SIMPLEGIS, mas que não se concretizou. Ver *supra*, p. 109

²⁷⁵ Ver *supra* p. 167.

Capítulo 2

O conhecimento da lei nas atividades sociais concretas

Não se trata aqui, obviamente, de procurar captar todos os possíveis esforços de promoção do conhecimento do direito. Admite-se, reconhecendo ao direito um certo grau de efetividade nas nossas sociedades, que existem mecanismos minimamente estabilizados que facilitam este conhecimento, relacionados com atividades, também elas de alguma regularidade, favorecendo uma certa consciência da legislação que lhes diz respeito.

Abordaremos estes mecanismos presumindo que serão de natureza variada, em função dos contextos sociais e das matérias legais, mas, também, que a sua tipologia poderá ser limitada. Com efeito, têm necessariamente algum grau de sofisticação; não podem ser improvisados; requerem uma aprendizagem coletiva de alguma duração. Logo, uma vez que se revelaram eficazes em apoio a certas atividades, existe uma elevada probabilidade de que sejam transpostos para outras.

Determinados tipos de mecanismos, por sua vez, poderão ser relacionados com determinados tipos de atividades, quer porque se desenvolveram em função das características dessas atividades – entre estas: uma maior ou menor necessidade de conhecer a legislação que lhes diz respeito –, quer porque eles próprios, por sua vez, contribuíram para moldar estas atividades – reforçando ligações entre estas e a legislação –. Logo, uma possível maneira de discutir os mecanismos sociais de promoção do conhecimento do direito pode passar por um inventário das atividades sociais, em função da relação entre estas e o direito.

a) Nas próprias atividades legislativas

Poderá começar-se este inventário pelas atividades que constituem o objeto do presente relatório: as que têm como objeto a produção da própria legislação, podendo assim ser consideradas como constituindo o centro do sistema jurídico²⁷⁶.

São cinco as principais características destas atividades:

1. Têm como objetivo explícito, por definição, uma ação sobre o próprio Direito positivo, no sentido de o completar ou alterar, ou de reduzir o seu volume;

²⁷⁶ Para uma aplicação das noções de centro e periferia ao Direito, ver Niklas Luhmann, *Law as a Social System*. Oxford, Oxford University Press, 2004 (publ. orig. 1993).

2. Desenrolam-se no âmbito de entidades específicas, que têm entre as suas atribuições explícitas a produção do direito;
3. Desenrolam-se no âmbito de entidades que fazem parte do Estado;
4. São regulamentadas com algum pormenor por regras elas próprias de natureza jurídica;
5. O seu desempenho envolve usualmente, entre outros, profissionais do direito.

Estas características merecem breves comentários. Um comentário geral prévio refere-se à existência de estreitas ligações entre elas, que resultam, no essencial, da evolução que conduziu ao Estado de direito como o conhecemos atualmente, uma realidade que se apoia numa forte ligação entre Estado e direito. Vale a pena, no entanto, na presente discussão dos mecanismos de promoção do conhecimento do direito, e na perspetiva da abordagem de outras atividades, separá-las analiticamente com algum cuidado.

A especificação da primeira característica implica que pomos de lado todo o vasto universo das atividades que geram normas sociais sem que esta génese seja a sua finalidade principal (voltaremos a abordar tais atividades mais adiante). Também não contemplamos a produção de regras às quais não se pretende dar forma jurídica; regras que não se pretende incorporar no direito positivo²⁷⁷.

Quanto às entidades especializadas, trata-se, nas nossas democracias, mais tipicamente dos parlamentos e dos governos. É conveniente acrescentar os tribunais, cuja jurisprudência pode completar e, eventualmente, alterar a legislação existente.

Estas entidades pertencem por definição ao Estado, constituindo os seus órgãos de soberania, e possibilitando uma ação que poderá, entre outras possíveis ferramentas, servir-se do direito²⁷⁸, o que nos remete para a já referida ligação que existe, na época atual, entre o direito e o Estado. Convém lembrar aqui que esta ligação não significa que o direito positivo emane unicamente do Estado. Produz-se direito fora do Estado, nomeadamente quando funções de regulação são delegadas em entidades autónomas²⁷⁹, ou quando organizações não estaduais são legalmente habilitadas – e obrigadas – a dotar-se de estatutos próprios, cuja natureza jurídica é reconhecida pela lei.

Regra geral, atividades de produção do direito são, elas próprias, regulamentadas com algum pormenor por regras jurídicas. Encontramos aqui uma característica do direito moderno devidamente identificada tanto pela Teoria do direito como pela Sociologia do direito: são válidas as normas jurídicas elaboradas de acordo com as normas jurídicas que regulam os procedimentos da sua elaboração²⁸⁰.

²⁷⁷ Fenómenos que se costumava abordar pelo meio do conceito de pluralismo jurídico. Não incluir estes fenómenos na presente discussão não significa que se pretenda negar a sua realidade, ou diminuir a sua importância empírica. Trata-se apenas, aqui, de focalizar a discussão nas potencialidades e limitações mais especificamente do Direito positivo.

²⁷⁸ Sobre a legislação entre as outras ferramentas de implementação de políticas públicas, cfr., em particular, Pierre Lascoumes/Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.

²⁷⁹ Sobre tais entidades, cfr. *supra* pp. 93, 94 e 95.

²⁸⁰ Os autores que deram a sua formulação clássica as teorias desta característica são Hans Kelsen e Herbert L. A. Hart. A sua discussão sociológica foi iniciada por Max Weber e foi, em particular, o principal objeto da influente *Sociologia do Direito* de Luhmann: ver Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*. London/Boston, Routledge & Kegan, 1985 (publ. orig.: 1972).

²⁸¹ Jean-Guy Belley, «Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit», *Revue Canadienne Droit et Société/Canadian Journal of Law and Society*, vol. 26, n.º 2, 2011, pp. 257-276.

Finalmente, as atividades de produção legislativa envolvem juristas. Isto continua a ser válido hoje em dia, embora se reconheça agora – o que foi recordado em vários lugares no presente relatório – a importância das colaborações interdisciplinares nestas matérias. Os observadores mais atentos das evoluções recentes da cultura jurídica não deixaram, aliás, de realçar a crescente importância, para os juristas, da sua capacidade de lidar com outras competências técnicas. Uma situação que se tem qualificado de «novo pluralismo jurídico»²⁸¹. No caso dos tribunais, os juristas envolvidos pertencem a profissões específicas, com longas tradições (juizes, magistrados do ministério público, advogados). Uma das intenções que motivou o estabelecimento da ciência de legislação, como nova disciplina, nas faculdades de Direito e em redes académicas especializadas, foi precisamente contribuir para a formação de uma nova categoria de profissionais do direito, especializados nos trabalhos requeridos pela produção legislativa.

• O conhecimento da legislação que enquadra os processos legislativos

As características que se acaba de identificar merecem agora ser comentadas na perspetiva do seu potencial impacte sobre o conhecimento do direito. É naturalmente necessário, nesta fase da análise, distinguir dois conjuntos de regras jurídicas ligadas a estas atividades: as regras que as regimentam e as que delas resultam.

Quanto ao conhecimento das regras que regulam os processos legislativos e, no sentido mais amplo, as atividades de produção do direito, é favorecido, em primeira linha, pela organização da própria matéria jurídica. As regras mais importantes são incorporadas na Constituição, texto legal de particular visibilidade, que merece numerosas edições e comentários. As regras mais detalhadas são incluídas em diplomas claramente identificados pela sua ligação aos órgãos de soberania do Estado. Foram abordados em vários lugares neste relatório os que, no caso de Portugal, dizem respeito ao Parlamento e ao Governo: Regimento da Assembleia da República e Regimento do Conselho de Ministros. Convém acrescentar aqui a lei dos tribunais constitucionais, bem como as legislações da organização judiciária e dos processos judiciais (civis, penais, administrativos). O acesso à legislação pertinente é facilitado pela sua clara identificação.

Para além disto, três características das atividades de produção do direito têm óbvias potencialidades em termos de conhecimento do direito: o seu desenrolar em organizações especializadas; a sua ligação com o Estado; o envolvimento de juristas profissionais. Em termos gerais, o potencial destas características reside no seguinte: facilitam um desenrolar da atividade que não

requer, por parte de todos os intervenientes, em permanência uma consciência atual e clara da regulamentação jurídica.

Organizações especializadas definem papéis precisos (deputados, governantes, assessores de várias categorias, magistrados, pessoal de secretaria e de apoio técnico) aos quais são ligados conjuntos de atribuições interiorizadas por cada um dos intervenientes, o que favorecerá processos de aprendizagem e de especialização levando determinadas pessoas a reunir um conhecimento muito detalhado de elementos da legislação em causa, e permitindo a outras centrar a sua atenção noutros aspetos do processo.

Parte das regras processuais são convertidas em mecanismos e dispositivos organizacionais. A disposição dos locais e dos equipamentos, assim como a definição de agendas e de horários, determinam quem participa nos processos, com que papel e em que momento. A estes dispositivos principais associam-se múltiplas rotinas, que deverão em princípio corresponder à regulamentação, mas que serão interiorizadas e cumpridas com naturalidade por serem rotinas.

Ao mesmo tempo, no entanto, a própria identidade das organizações aqui em causa (parlamento, conselho de ministros, jurisdição), como órgãos de soberania de um Estado de direito, contribui para manter, na consciência de todos os intervenientes, a noção – não necessariamente muito detalhada – segundo a qual estas rotinas devem corresponder ao direito.

A existência de organizações dotadas de meios consideráveis favorece o desenvolvimento de dispositivos específicos de melhor informação sobre a legislação. Anteriormente, tratava-se de centros de documentação onde se podia consultar o *Diário da República*; atualmente, do acesso ao *Diário da República Eletrónico* por assinatura, com as correspondentes facilidades em termos de busca temática da legislação. Em Portugal, várias organizações ligadas à produção do direito *lato sensu* produzem informação em linha que completa o *Diário da República Eletrónico*. Pode pensar-se, naturalmente, no Digesto, mas também em material informativo mais especializado como, por exemplo, os códigos atualizados colocados em linha pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

Finalmente, neste domínio das atividades legislativas, os intervenientes sabem que existem unidades especializadas de apoio jurídico, que estão em condições de fornecer, sempre que necessário, pela intervenção de juristas profissionais qualificados para o efeito, esclarecimentos sobre a regulamentação a aplicar. O que também contribui para a consciência da existência de regras jurídicas regimentando a atividade em curso, regras de que não é necessário ter um conhecimento atual pormenorizado, pois existem especialistas deste conhecimento, que poderão intervir sempre que necessário. Independentemente de tais intervenções mais pontuais, estas unidades podem contribuir para a

publicação de material informativo sobre a legislação processual e para ações de formação nesta matéria.

• O conhecimento da legislação a produzir

Quanto à legislação a produzir por estas atividades, dispositivos importantes nos processos legislativos são destinados, como não podia deixar de ser, a informar detalhadamente os intervenientes sobre o direito a produzir. Pensemos nas *Notas Técnicas* elaboradas sobre as propostas e projetos de lei discutidos na Assembleia da República²⁸², ou, no plano da comparação internacional, nas Mensagens elaboradas em apoio às propostas de lei apresentadas na Suíça pelo Conselho Federal ao Parlamento.

²⁸² Realçámos, na discussão de exemplos de propostas e projectos de lei (supra pp. 125 a 146) a qualidade da informação jurídica fornecida por estas notas técnicas. Desejável seria reforçar a informação sobre as incidências sociais e económicas da lei.

Uma informação crucial, no momento de elaborar novos diplomas legais, é naturalmente o estado atual da legislação. Isto para evitar redundâncias, e para que o novo texto possa contribuir, na medida do possível, para a melhoria da legislação no seu conjunto. A ausência de uma compilação oficial, em Portugal, já assinalada mais acima, representa aqui uma lacuna importante.

A informação sobre o estado atual da legislação poderá naturalmente ser solicitada a juristas especializados, na administração ou fora desta (ver o ponto seguinte). Quanto a este tipo de informação, convém notar o seguinte: o desenvolvimento sustentado e produtivo de um conhecimento aprofundado da legislação de um determinado domínio requer meios humanos, que não são necessariamente consideráveis em termos quantitativos, mas que devem ser devidamente identificados e garantidos no longo prazo. O processo de reforma do Estado português, em curso desde há vários anos, tem implicado descontinuidades na orgânica deste que – independentemente da redução dos efetivos da função pública e de um reforço da carga de trabalho que recai sobre os funcionários, que torna menos provável a disponibilização do tempo necessário a estas atividades –, têm sido prejudiciais ao desenvolvimento de uma cultura legislativa na administração pública.

²⁸³ Neste sentido, valeria a pena divulgar melhor, em Portugal, a existência, em particular, das notas técnicas já referidas, que estão disponíveis no sítio oficial da Assembleia da República, e que fornecem uma valiosa informação sobre os diplomas que emanam da Assembleia da República. Em contrapartida, nenhuma informação comparável é publicada no caso dos diplomas que emanam do Governo, nomeadamente os decretos-leis, cujo processo de elaboração não pode, por este motivo, contribuir para a formação e informação dos cidadãos.

A produção de conhecimento sobre a lei a produzir, no âmbito da própria atividade de produção do direito, merece ainda dois apontamentos. Primeiro: o que está aqui em causa é a informação dos intervenientes no processo de produção do direito. No entanto, uma vez aprovada, a legislação vai ter que ser divulgada junto dos seus destinatários. Valeria a pena reflectir sobre a possibilidade de a informação produzida no âmbito do processo legislativo contribuir, mais tarde, para a informação do grande público, ou pelo menos do público dos juristas especializados na matéria em questão²⁸³. O acompanhamento de processos legislativos pela comunicação social e a acessibilidade para o grande público dos principais documentos produzidos durante estes

processos poderiam contribuir para o melhor conhecimento da legislação pela generalidade dos cidadãos.

O outro apontamento afasta-nos da questão da acessibilidade da lei, ao mesmo tempo que nos remete para vários dos mais importantes argumentos do presente relatório. O desenvolvimento histórico dos regimes democráticos exigiu, precisamente, uma melhoria constante dos mecanismos que se acaba de evocar. Partindo desta evolução, toda a temática do presente relatório pode ser reformulada nos termos seguintes: estes mecanismos acabaram por ter o «efeito perverso» de, ao mesmo tempo que se fomentou o conhecimento tanto das regras processuais, como do direito a produzir, centrar excessivamente a atenção dos intervenientes nos aspetos jurídicos. Os dispositivos estudados no presente relatório, desenvolvidos ao nível da OCDE, da UE, assim como de vários países, incluindo Portugal, têm como uma das suas principais vocações promover o conhecimento dos aspetos não-jurídicos da realidade social sobre a qual a legislação deverá ter efeitos.

b) Nas atividades dos atores não estaduais da produção do direito

Uma maneira de inventariar as outras atividades sociais onde poderá ser necessário algum conhecimento do direito consiste em distinguí-las – do centro à periferia – aplicando-lhes os critérios que se podem derivar das cinco características das atividades – que qualificámos de centrais – de produção da legislação. Entre as várias categorias que se deixam assim construir, tem sentido começar pelas atividades que se distinguem das que se acaba de discutir apenas por se desenrolarem fora do Estado. Considerar neste segundo ponto estas atividades permite completar a discussão do domínio da produção do direito.

Com efeito, existem atividades que se inscrevem em processos legislativos ou de produção do direito *lato sensu*, incluindo a jurisprudência, que são desempenhadas por organizações especializadas, sujeitas a regras jurídicas especiais, e envolvendo juristas, mas que não pertencem ao Estado. São essencialmente as atividades dos escritórios de advogados²⁸⁴.

Os mecanismos organizacionais acima discutidos também têm a sua importância aqui: tanto mecanismos internos a escritórios de advogados, como mecanismos próprios às organizações do Estado, na medida em que condicionam a intervenção de entidades exteriores ao Estado (pense-se, em particular, no lugar do advogado no processo judicial).

Mas os mecanismos aqui mais importantes são os que se prendem com o que convém chamar a profissionalização dos juristas. Estes mecanismos, aliás, também podem beneficiar os juristas que trabalham no Estado.

²⁸⁴ Tendo em conta a aplicação dos critérios enunciados, dever-se-ia incluir nesta categoria também organizações não-governamentais e outras associações representativas de determinados interesses especializados na intervenção em processos legislativos e judiciais e dotadas de serviços jurídicos apropriados. Não aprofundaremos aqui estes casos.

Os juristas profissionais costumam consultar revistas especializadas onde as inovações legislativas são comentadas. Podem participar em associações especializadas nas matérias legislativas do seu interesse, susceptíveis de organizar periodicamente encontros destinados à informação e formação dos especialistas.

Qualquer promoção do conhecimento do direito nos ramos do direito aqui em questão deverá procurar tirar proveito destas iniciativas, o que implica também, previamente, o seu inventário sistemático. Ou seja: deverá estimular-se o envolvimento da edição e do associativismo jurídico e apoiar as medidas de formação e informação tomadas pelas instâncias públicas e privadas relevantes.

c) Nas atividades da administração pública

Uma outra categoria é a que inclui as atividades que reúnem todas as características acima discutidas, menos a primeira: desenrolam-se em organizações; organizações que pertencem ao Estado; são reguladas pelo direito e envolvem juristas; mas não consistem em produzir direito novo. Nesta categoria, poderemos agrupar atividades de implementação de determinada legislação.

Podemos pensar-se em serviços administrativos que têm como missão a execução de determinada medida (aplicação de determinada legislação a casos individuais, mas também atividades essencialmente materiais como a manutenção de infraestruturas, recolha do lixo, etc.).

Nesta categoria, uma sub-categoria merece uma atenção particular, por apresentar uma característica adicional, sem equivalente direto nas duas categorias até aqui discutidas²⁸⁵. As atividades da administração, em muitos casos, envolvem imediatamente determinadas pessoas exteriores à administração: os destinatários das medidas tomadas, quer estes tenham eles próprios solicitado as medidas ou não. As questões das relações entre as atividades da administração e o direito e do conhecimento do direito nestas atividades colocam-se em termos diferentes nestes dois planos: as relações com os destinatários e o funcionamento interno da administração. Uma análise completa destas atividades exige que, depois de examinar o conhecimento do direito no interior da administração, se aborde o conhecimento do direito nas relações com os administrados. E neste plano, convém distinguir duas situações: as relações da administração com pessoas e as relações com organizações.

• O direito no funcionamento interno da administração

De maneira análoga ao que sucede nas atividades, anteriormente descritas, de produção do direito em organizações especializadas, e em virtude dos mesmos mecanismos, as atividades internas à administração podem desenrolar-se de

²⁸⁵ As atividades descritas nos dois pontos anteriores também dizem respeito a particulares. Estes, no entanto, não fazem parte dos atores principais dos processos. Até se poderia dizer que, historicamente, se trata de processos que evoluíram no sentido de marcar uma distância entre os particulares e os especialistas envolvidos, pelo dispositivo da representação: representação do povo pelos seus deputados na Assembleia, representação de particulares, nos processos judiciais que lhes dizem respeito, pelos seus advogados. A evolução recente vai precisamente no sentido inverso de favorecer o que se poderia chamar o «re-envolvimento» dos cidadãos: procedimentos abertos de consulta em processos legislativos; intervenção direta das pessoas nos seus processos nos julgados de paz. Mas esta intervenção das pessoas interessadas mantém-se ainda marginal.

maneira rotineira, sem consciência atual da sua natureza e das suas implicações jurídicas. Pense-se em administrações públicas em domínios como a administração social, a saúde ou a educação. Nestes domínios, a organização – divisão do trabalho entre os funcionários implicados, regras organizacionais de procedimento, aplicações informáticas concretizando a divisão do trabalho e facilitando a tramitação dos procedimentos – tem como finalidade, precisamente, facilitar um cumprimento das regras jurídicas sem que estas sejam expressamente evocadas.

A título de exemplo, pode-se referir o caso dos serviços encarregados, em Portugal, da aplicação dos regulamentos europeus de coordenação em matéria de segurança social²⁸⁶. Estes serviços formavam, dentro da administração da segurança social, o que conviria qualificar de rede, formada por unidades administrativas distribuídas entre vários organismos de segurança social, centrais e distritais, e cujo elemento central era o Departamento de relações internacionais de segurança social (DRISS)²⁸⁷. O conjunto destes serviços partilhava uma vocação, devidamente interiorizada por todos os funcionários envolvidos: «aplicar os regulamentos europeus». Esta tarefa de aplicação era organizada em moldes destinados a facilitar o trabalho a funcionários não juristas. Estes sabiam da existência dos regulamentos, mas não os costumavam consultar. Sabiam que os formulários – que eram capazes de utilizar no tratamento das casos individuais a resolver – eram instrumentos de aplicação desta legislação. Sabiam também que, em casos difíceis, se podiam dirigir a juristas formados, que trabalhavam no DRISS em Lisboa. Estes, por sua vez, além de assegurarem a formação jurídica dos funcionários nas matérias pertinentes, acompanhavam o trabalho de aplicação destes. Tinham, pois, a possibilidade de identificar eventuais dificuldades de aplicação, que poderiam aconselhar modificações dos formulários ou dos próprios regulamentos. Relatavam estas dificuldades em instâncias europeias de acompanhamento da aplicação destes regulamentos, bem como em encontros entre juristas especializados nestas matérias, contribuindo assim para a preparação das futuras reformas dos regulamentos em questão.

Confirma-se assim, neste exemplo, a importância, para a promoção do conhecimento da legislação, das seguintes características: a existência de organizações especializadas; organizações ligadas, neste caso, não apenas ao Estado português, mas também a instâncias europeias; uma ligação explícita entre essas organizações e determinada legislação, que as organizações têm por missão aplicar; o envolvimento de juristas especializados.

Neste exemplo, baseado em dados recolhidos já há alguns anos, ainda não aparece um tipo de dispositivo que adquiriu entretanto uma importância estratégica: as aplicações informáticas que apoiam hoje em dia as atividades do Estado, ou pelas quais estas atividades se concretizam. As bases de dados que estas aplicações alimentam e os interfaces que propõem são estruturados em função

²⁸⁶ Pierre Guibentif, *La pratique du droit international et communautaire de la sécurité sociale – Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Basileia/Frankfurt-am-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1997.

²⁸⁷ Até 1995, Departamento de relações internacionais e convenções de segurança social (DRICSS).

da legislação que se trata de aplicar, facilitando, aqui também, à semelhança dos formulários, um cumprimento não necessariamente consciente da legislação.

Os esforços de racionalização da administração pública, no sentido de uma melhor subordinação desta a orientações governamentais, e através destas, mais recentemente, no sentido de uma maior responsabilização perante a população, têm favorecido o desenvolvimento dos mecanismos agora evocados.

O seu «efeito perverso», no entanto, é que muitos funcionários, podendo desempenhar as suas funções sem conhecimento atual da legislação, tenderão a deixar de se informar sobre esta. Face a esta tendência, convirá apreciar até que ponto será aconselhável garantir, apesar da existência destes mecanismos, um conhecimento, por parte dos funcionários com responsabilidades nos processos administrativos, do conteúdo da regulamentação em questão e mais especificamente das suas finalidades. Com efeito, face a situações imprevistas, os dispositivos «mecânicos» não fornecem referências de ação.

A flexibilidade da organização dependerá da capacidade dos funcionários confrontados com a situação inesperada de proceder, por meios próprios, à sua apreciação, e esta apreciação exige o conhecimento da regulamentação a aplicar. Situações excepcionais poderão ser remetidas a serviços designados para este efeito, onde trabalhem juristas dotados dos conhecimentos necessários para proporem interpretações adequadas a estas situações. Mas um bom conhecimento da regulamentação pelos funcionários encarregados da execução poderá facilitar tanto uma boa comunicação com os juristas competentes sobre a situação problemática, como uma boa transposição para esta situação das novas orientações decididas face à situação inesperada.

Este conhecimento poderá ser melhorado por ações específicas de formação, por uma definição mais alargada – precisamente ao domínio da formação – do papel dos juristas envolvidos, pela edição de documentos informativos, em particular acessíveis em linha, pela inserção de referências claras e informativas à legislação nos formulários e nos interfaces de aplicações informáticas.

• O direito nas relações com os indivíduos destinatários das medidas da administração

De acordo com o princípio da legalidade, qualquer medida tomada pela administração e dirigindo-se a um particular deveria ter uma base legal (embora esta base legal possa deixar margens de atuação consideráveis à administração, na forma de margens de apreciação ou de poderes discricionários). Na prática, no entanto, a legislação nem sempre é referida nas relações entre os administrados e a administração.

A promulgação do Código de Procedimento Administrativo, em 1991, poderá ter alterado, em alguma medida, esta situação, ao identificar claramente um diploma aplicando-se à generalidade dos processos administrativos, reforçando no cidadão não especialista a noção segundo a qual as relações com a administração são sujeitas a regras de direito²⁸⁸.

Regras de direito serão provavelmente mais referidas quando a actuação da administração é de natureza mais restritiva: por exemplo, em matéria de contribuições (um domínio onde, em Portugal por exemplo, a existência de grandes codificações é conhecida do público não especializado: código do IRS, código de IRC, código do IVA) ou em matéria de residência de estrangeiros. Serão menos referidas nos domínios em que entidades públicas fornecem prestações (ensino, saúde).

Em muitos casos, observámos, no plano das relações entre a administração e os administrados, mecanismos análogos aos que apoiam o funcionamento interno da administração, com a mesma virtualidade de tornar de alguma forma desnecessário o conhecimento atual da legislação: procedimentos e instalações desenhados de maneira a impor uma determinada ordem de operações; ou ainda formulários ou aplicações informáticas concebidos de maneira a garantir o cumprimento da legislação pelo administrado.

Estes dispositivos são muitas vezes completados por informações publicadas através de folhetos ou nos sítios Internet das administrações. De notar, no entanto, que estas informações raramente incluem referências precisas à legislação. Parecem ser redigidas com a preocupação de poupar ao cidadão o contato direto com esta, mas também têm o efeito de o manter afastado do tratamento técnico do seu caso.

É certamente legítima a preocupação de fornecer aos cidadãos uma informação menos técnica do que a legislação. Já se afigura mais problemático o corte que se cria desta maneira entre o cidadão e o essencial das atividades administrativas. Uma informação que incluísse referências técnicas à legislação poderia facilitar o contato entre o cidadão, por um lado, e juristas profissionais, por outro, sejam estes juristas da administração ou advogados sem vínculo a esta. O que poderia ser benéfico a uma boa cooperação entre as pessoas implicadas nos processos. E poderia facilitar a perceção, nas pessoas visadas pela ação da administração, que foram tratados de maneira equitativa²⁸⁹.

Uma política que visasse manter os cidadãos mais bem informados sobre as leis deveria passar por uma análise cuidadosa do conteúdo da informação da administração destinada aos administrados, bem como da maneira como este conteúdo é interpretado e aproveitado pelos cidadãos.

Dependendo dos domínios, a informação dos cidadãos sobre os seus direitos perante a administração também pode vir de associações de defesa de

²⁸⁸ Sobre o impacte deste diploma, cfr. João Caupers; Marta Tavares de Almeida; Pierre Guibentif, «Efeitos de algumas normas do Código do Procedimento Administrativo – estudo de caso em avaliação legislativa», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 12, janeiro-março de 1995, pp. 5-49.

²⁸⁹ Sobre a relação entre a legitimidade da lei e as experiências de justiça processual, ver Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton, Princeton University Press, 2006 (2ª edição). Os trabalhos deste autor inspiraram o inquérito recentemente levado a cabo no âmbito do *European Social Survey* sobre a confiança na justiça (ver Jonathan Jackson *et al.*, *Trust in Justice. Topline Results from Round 5 of the European Social Survey*, ESS, dezembro de 2011). Este inquérito revelou, no caso de Portugal, comparado com os outros países abrangidos, um nível muito baixo de confiança nas autoridades e em particular no «sistema jurídico» (um valor médio de 3.44 numa escala de 10, para os inquiridos em Portugal; 4.73 para os inquiridos de toda a Europa). Para um comentário destes resultados, ver Jorge Vala, Alice Ramos e Pedro Silva, «Confiança na Justiça», comunicação apresentada no colóquio *Confiança na Justiça* organizado no Centro de Estudos Judiciários em novembro de 2012. Seria interessante comparar estes níveis entre vários países a luz de indicadores sobre a qualidade de informação fornecida aos cidadãos sobre os procedimentos em que se encontram envolvidos.

determinados interesses (ou de sindicatos) ou de instâncias da própria administração destinadas a apoiar os cidadãos nas suas relações com a administração.

No que diz respeito ao caso português, convém referir aqui o Provedor de Justiça, assim como dispositivos análogos criados em domínios particulares²⁹⁰. Estes dispositivos têm precisamente como vocação facilitar a identificação dos casos nos quais determinadas pessoas se consideram lesadas nos seus direitos, na perspetiva de alcançar o seu tratamento mais apropriado. O dispositivo do provedor confere uma certa publicidade à possibilidade de invocar direitos, contribuindo para que os cidadãos tomassem consciência dos seus direitos e da possibilidade de analisar o que lhes sucede à luz da ideia que têm desses direitos. Em suma, este dispositivo pode reforçar a atenção dos cidadãos para com a legislação.

²⁹⁰ Em Portugal, além do Provedor de Justiça, órgão criado em abril de 1975 e consagrado pela Constituição de 1976, e dos provedores entretanto criados por várias entidades públicas e privadas, pode referir-se o recém-criado «Provedor do Estudante» que as instituições de ensino superior devem instituir, ao abrigo do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (cfr. artigo 25.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro).

• O direito nas relações com organizações destinatárias das medidas da administração

Muito do que ficou dito no ponto anterior aplica-se também nas relações entre a administração e as organizações não estaduais. Organizações (nomeadamente empresas), no entanto, poderão ter a capacidade de desenvolver rotinas de relacionamento com a administração e de atribuir o cumprimento destas rotinas a subunidades organizadas especialmente para o efeito. Se os meios disponíveis o permitirem, estas poderão contar com a participação de profissionais do direito. E tanto a existência de subunidades especializadas como a participação de profissionais do direito poderão facilitar relacionamentos com escritórios de advogados susceptíveis de serem contratados para intervir em certos processos administrativos interessando a empresa. Reencontramos aqui mecanismos de divisão do trabalho de conhecimento do direito que já foram abordados mais acima.

Nas medidas de promoção do acesso a domínios do direito dizendo respeito a determinada categoria de atores organizados convém, portanto, estar atento aos mecanismos de tratamento das questões jurídicas desenvolvidos por estes atores e desenhar políticas de informação sobre a legislação nestes domínios em função destes mecanismos, eventualmente contribuindo para os reforçar²⁹¹.

Existem aqui, no entanto, diferenças consideráveis entre grandes e pequenos atores organizados. Pequenas empresas terão menos possibilidades de se dotar de serviços especializados no tratamento de questões jurídicas. Daí que as pequenas e médias empresas tenham sido, por exemplo na Suíça, através das associações que as representam, atores importantes nos processos que conduziram à adoção de políticas de simplificação legislativa e administrativa.

²⁹¹ Em Portugal, um exemplo de dispositivo de formação e informação jurídica desenvolvido por atores económicos organizados é a *Revista da Banca* editada pela Associação Portuguesa de Bancos.

d) Nas atividades de organizações não estaduais

Uma quarta categoria inclui as atividades que apenas reúnem três das características aqui em discussão: desenrolam-se em organizações formalizadas, são fortemente estruturadas pelo direito e podem envolver juristas profissionais. Mas não consistem em produzir direito novo, e as organizações em questão não pertencem ao Estado.

Muito do que ficou dito no ponto anterior aplica-se aqui também. A principal diferença é que, tratando-se de entidades privadas, a referência ao Direito positivo, tanto no seu funcionamento interno como nas relações com os clientes, é menos óbvia. Tem sido reforçada, em particular, por três mecanismos.

Um é a conclusão de contratos. Esta operação implica uma explicitação das regras aplicáveis e a relações entre estas regras e a legislação e deveria favorecer o conhecimento destas regras. Existem contratos tanto para o enquadramento das atividades internas às organizações (principalmente o contrato de trabalho) como para as relações de organizações com clientes (compra e venda, prestação de serviço, etc.). Um dado importante para apreciar como se pode aceder ao direito que diz respeito às relações internas ou externas a organizações não estaduais é saber se efetivamente são elaborados e assinados contratos e qual o conteúdo destes contratos. Uma medida útil de melhoria do conhecimento de determinada legislação é a produção de modelos de contrato que cumpram adequadamente a legislação e favoreçam o seu conhecimento por parte de quem assina o contrato. A elaboração de contratos-tipo, por entidades ligadas a determinado ramo económico, pode facilitar uma intervenção no sentido de uma melhor divulgação da legislação existente²⁹².

Mais difícil é a situação nos domínios onde se evita, na prática, a formalização das relações por contratos escritos²⁹³.

Um segundo mecanismo é a promulgação de uma legislação «emblemática», estabelecendo uma ligação simbolicamente forte entre determinadas atividades e a legislação, favorecendo a identificação e, nalguma medida, a assimilação da matéria jurídica por parte das pessoas interessadas. Um caso típico é a legislação laboral.

Um terceiro mecanismo consiste na promoção de um estatuto pessoal que sugere a titularidade de direitos e favorece a disposição de defender estes direitos. É o que se pode observar no domínio das relações entre comerciantes e os seus clientes, com o progressivo reforço do estatuto do «consumidor».

Além destes dispositivos que podem favorecer o conhecimento da legislação aplicável, observam-se aqui dispositivos análogos aos que foram mencionados em relação à administração pública. Tal como a administração pública, as organizações não estaduais desenvolvem mecanismos que permitem um desenrolar das suas atividades sem referência explícita ao direito. Um exemplo: lojas

²⁹² Medidas neste sentido foram tomadas em matéria de contratos de transporte, para a melhor defesa dos direitos dos viajantes.

²⁹³ Um exemplo típico desta situação é o trabalho doméstico. Para uma recolha mundial de informações sobre este problema, cfr. International Labour Office, *Decent work for domestic workers (Report IV(2))*, Geneva, ILO, 2010.

organizadas para facilitar a aquisição de bens por consumidores privados, ou seja, a conclusão – muitas vezes tácita – de contratos entre estes e a organização.

Para além disto, reencontramos aqui os dispositivos já brevemente discutidos a propósito do funcionamento da administração pública: dispositivos que limitam os acessos a determinadas zonas da organização a determinada categoria de pessoas, rotinas de funcionamento, equipamentos postos à disposição de uns e outros, formulários, etc., assim como, na atualidade, aplicações informáticas.

Também aqui, como na administração pública, a finalidade da organização é a realização não explicitada de atos jurídicos.

Este é provavelmente um dos domínios onde o conhecimento da realidade social do direito mais carece de ser reforçado. Trata-se de reconstituir de que maneira se tem conseguido, em várias áreas de atividade social, tornar o cumprimento de regras jurídicas, por assim dizer, automático. Ou seja, não requerendo o conhecimento atual da regulamentação. E trata-se de apreciar em que medida estes dispositivos merecem ser melhorados e generalizados, e em que medida se deverá manter meios de acesso a um conhecimento substancial da legislação, para facilitar reações apropriadas em situações críticas.

e) Na vida de pessoas coletivas

Neste inventário das atividades sociais em função da sua relação com o Direito, convém atribuir um lugar particular ao funcionamento dos órgãos de sociedades comerciais, associações e entidades análogas.

Tais entidades são necessariamente – como condição do reconhecimento da sua personalidade jurídica, isto é, da sua existência como atores sociais e económicos – dotadas de uma estrutura jurídica: estatutos devidamente aprovados que identificam os seus fins, definem os seus órgãos e regulam o funcionamento destes e, em particular, os procedimentos requeridos para alterar os estatutos. O que abre espaço a um tipo de atividades que se distinguem das que foram discutidas no ponto anterior: atividades que, à semelhança das atividades legislativas, têm o próprio direito – neste caso o seu «Direito interno» – por objeto. Este «direito interno», por sua vez, ao identificar a entidade, poderá ser debatido com alguma frequência na vida da entidade: em assembleias, no momento de justificar determinadas ações, etc. Com efeito, este enquadramento jurídico é condição da autonomia ou, melhor dizendo, da capacidade de ação da entidade.

Apesar deste componente jurídico, a atividade principal de tais entidades, regra geral, não é a produção do direito (salvo casos particulares²⁹⁴), mas sim outra atividade, económica, social ou cultural. E, nalguns casos, o Direito que lhes diz respeito – estatutos e regulamentos internos – é elaborado por não

²⁹⁴ Nesta categoria, no entanto, encontramos três tipos de entidades que convém situar na imediata proximidade do que se pode chamar o aparelho de produção do Direito, a saber: os partidos políticos, as associações e ordens profissionais representativas das profissões jurídicas, e as associações cuja vocação principal é representar determinados interesses económicos ou sociais junto de instâncias políticas (*lobbies*), com o principal objetivo de influir sobre a produção da legislação que lhes interessa particularmente.

juristas. Estas duas características – atividade principal não jurídica; intervenção de juristas dispensável – distinguem estas entidades das entidades produtoras de direito da primeira categoria acima tratada.

Trata-se de um domínio sensível, do ponto de vista da formação do conhecimento jurídico, por três motivos.

Em primeiro lugar, porque se pode presumir que são, em muitos casos, não juristas que são aqui chamados a participar diretamente na produção do direito. Em segundo lugar, porque é nestes contextos que os não-juristas fazem a experiência mais direta da cidadania: a participação de pleno direito nas atividades da coletividade (trata-se, portanto, de contextos onde se faz a aprendizagem da democracia)²⁹⁵. Em terceiro lugar, porque as associações se revelaram, nestas últimas décadas, uma componente crucial da sociedade civil, pela maneira como garantem a representação de determinados interesses. Convém, para garantir uma representação diversificada e equilibrada destes interesses, que a formação e o bom funcionamento de associações sejam facilitados.

Em Portugal, a formação e informação jurídica nestas matérias é atualmente escassa. De referir, no entanto, o contributo importante que trouxe a obra de M. Roque Laia, *Das sociedades, das associações e suas assembleias gerais*²⁹⁶.

É neste domínio que valeria a pena reforçar o ensino de introdução a noções jurídicas à generalidade da população, no decurso do ensino secundário. A conceção deste ensino, no entanto, mereceria ser cuidadosamente repensada, na base de uma avaliação metódica do impacte que poderão ter tido os ensinamentos de Introdução ao Direito recentemente praticados em Portugal.

f) Fora de estruturas organizacionais formalizadas

Como acabamos de ver, contextos organizacionais favorecem o desenvolvimento de dispositivos específicos suscetíveis de despertar a consciência do direito, ou de facilitar uma operação não consciente do direito. Resta examinar como se podem estabelecer relações entre o direito e atividades que se desenrolam fora de organizações formalizadas.

Será realista presumir que, na ausência de organizações específicas, o enquadramento jurídico será ignorado. As práticas orientar-se-ão por costumes locais, concepções atualmente partilhadas entre os participantes, que poderão corresponder, em maior ou menor medida ou de modo algum, ao juridicamente estipulado (uma realidade abordada pela Sociologia do Direito, em particular através do conceito de pluralismo normativo). A observação sociológica das práticas em tais contextos revela, no entanto, a importância crucial do misto de regras tanto jurídicas como não-jurídicas interiorizadas pelos participantes, condensadas naquilo que a sociologia tem qualificado de atitudes e representações

²⁹⁵ A importância da participação de cidadãos «comuns» na tomada de decisões socialmente estratégicas tem sido ultimamente notada também no domínio económico, verificando-se nas grandes sociedades comerciais um crescente ativismo de accionistas minoritários.

²⁹⁶ Lisboa, edição do autor, 1959 (1ª edição). Sobre este autor, cfr. «M. Roque Laia – Morreu o 'educador das assembleias gerais'», *Público*, 3 de dezembro de 1996.

sociais. Estas resultam, nomeadamente, da educação familiar e escolar, sendo o papel da legislação marginal. É o que se verifica, por exemplo, no domínio familiar: o conhecimento atual do Direito da Família será, em regra, vago, e não é este conhecimento que orientará as práticas vigentes no quotidiano das famílias.

Deve aqui reservar-se, no entanto, um domínio onde a regulamentação é usualmente bastante bem conhecida dos participantes, sem que se possa falar da existência de uma organização, no sentido mais usual da palavra, que enquadraria a atividade social: trata-se da circulação rodoviária. Nesta matéria, porém, existe, por um lado, uma sinalização detalhada, cujo conhecimento é garantido por um procedimento específico de aprendizagem (preparação do exame de código para obtenção da carta de condução). Por outro lado, desenvolveram-se dispositivos materiais canalizando o trânsito e favorecendo ou impondo determinados comportamentos (autoestradas com vias separadas, dispositivos obrigando os veículos a abrandar, etc.).

É este um dos domínios onde mais se tem investido na comunicação sobre o direito, em particular através da formação dos candidatos à carta de condução, de campanhas publicitárias, mas também, e sobretudo, pelo desenvolvimento, cada vez mais coordenado internacionalmente, de uma sinalética apropriada. Pode assim presumir-se um conhecimento razoavelmente preciso desta legislação entre a população. O que mereceria ser aprofundado é a coexistência deste conhecimento com a experiência da inefetividade de certas regras.

O impacto do direito nos outros contextos não organizacionais e, logo, o impacto do conhecimento do direito sobre as atividades nestes contextos, não pode, no entanto, ser subestimado. E o direito que se aplica a estes domínios pode ser alterado com efeitos nas práticas. Veja-se o exemplo recente da generalização, em muitos países europeus, da proibição de fumar em locais públicos fechados: a proibição legal foi seguida, num prazo muito breve, por taxas consideráveis de efetividade.

Isto resultou, em parte, da atuação das autoridades, mas também dos debates que se travaram na comunicação social²⁹⁷.

Voltamos assim à discussão sobre a formação de normas nas sociedades da modernidade avançada, discussão iniciada há já décadas. Perspetivas de resposta abertas há muito tempo, designadamente por Habermas²⁹⁸, não só parecem continuar atuais à luz das evoluções recentes, como vieram a corresponder a muitas iniciativas concretas que tiveram resultados apreciáveis: reforçar as mediações entre as experiências diárias das pessoas, por um lado, e, por outro, debates científicos, debates jurídicos e experiências artísticas.

O que talvez mais tenha mudado desde que se avançaram estas reflexões foram as estruturas da comunicação social, com o predomínio sucessivamente da televisão e, mais recentemente, da informação disponibilizada em linha.

²⁹⁷ A investigação já citada sobre a receção da comunicação social realizada no fim dos anos de 1990 (Guibentif *et al.*, *op. cit.*) mostra que são as categorias sociais constituídas por pessoas de classe média empregadas que, com maior probabilidade, darão aos conteúdos da comunicação social o estatuto de um discurso emanando da coletividade, do qual poderão extrair normas a ter em conta nas suas próprias atividades.

²⁹⁸ Jürgen Habermas, «A modernidade, um projeto inacabado», *Crítica. Revista de pensamento contemporâneo*, n.º 2, novembro de 1987 (publ. orig. 1981).

Muito da capacidade das nossas sociedades de produzir novas normas dependerá da maneira como a comunicação social de informação geral conseguir manter-se neste novo contexto e continuar a desempenhar o papel que tem desempenhado como mediadora entre mundos especializados e o quotidiano dos seus leitores. Ou da nossa capacidade de desenvolver, neste novo contexto, novos mecanismos mediadores. A atual evolução da Internet, com a crescente importância de redes sociais que se tem qualificado, de maneira pertinente, de «achadoras»²⁹⁹, não permite ainda prognósticos muito otimistas.

Ao lado de debates gerais sobre questões normativas, existem situações localizadas nas quais questões especificamente jurídicas se tornam objeto de discussão, fora do contexto de organizações especialmente vocacionadas para o seu tratamento. São as situações em que alguém invoca o direito contra outra pessoa, considerando-se lesado nos «seus direitos», situações que, em certos casos, poderão conduzir à consulta da legislação, mais raramente, à procura de um conselho jurídico, e, mais raramente ainda, a processos judiciais.

Situações desta natureza podem conduzir ao desenvolvimento do conhecimento jurídico das pessoas envolvidas. Este efeito será, no entanto, provavelmente condicionado por três fatores:

1. A perspectiva de uma invocação formal dos direitos, isto é, uma atuação judiciária permitir resolver o problema enfrentado;
2. A comodidade do acesso aos textos legais, para não especialistas;
3. A acessibilidade de instâncias susceptíveis de fornecer aconselhamento jurídico.

Nestes três planos, os indicadores em Portugal são pouco favoráveis ao desenvolvimento do conhecimento dos cidadãos sobre a legislação: a morosidade da Justiça, já abundantemente comentada,³⁰⁰ prejudica as perspectivas de êxito de ações junto dos tribunais; a legislação em vigor, como notámos em vários lugares do presente relatório e, em particular, na primeira secção deste capítulo, é de um acesso difícil; a oferta de consulta jurídica encontra-se limitada pela Lei n.º 49/2004 de 24 de agosto, dita lei dos atos próprios dos advogados, que reserva a escritórios de advogados e de solicitadores a exclusividade desta atividade, definida de maneira extensa, em detrimento, nomeadamente, de possíveis iniciativas de associações³⁰¹.

²⁹⁹ José Vítor Malheiros, «Facebook, o 'achatamento' das nossas vidas», *Público* 21 de novembro de 2012.

³⁰⁰ Para uma síntese destes debates, cfr. Conceição Gomes, *Os Atrasos da Justiça*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos/Relógio d'Água, 2011.

³⁰¹ Sobre esta questão, ver Perdoso, *op. cit.*, pp. 543 e ss.

Síntese III – Acessibilidade da lei

- A capacidade de aceder à legislação, ou seja, o conhecimento desta por especialistas e não especialistas, depende, em primeiro lugar, da qualidade da publicação oficial da legislação, o Diário da República Electrónico (DRE).
- Esta publicação deveria, por um lado, ser melhorada de acordo com as exigências técnicas que foram recordadas no capítulo anterior, por outro lado, facilitar uma visão de conjunto e uma orientação na matéria legal, fornecendo à generalidade dos cidadãos, e não apenas aos assinantes do DRE, instrumentos eficazes de busca de informação.
- Para além do simples acesso ao conteúdo da legislação, o melhoramento da capacidade de tirar proveito deste acesso e dos conteúdos encontrados exige medidas que deverão ser adaptadas em função dos contextos sociais.
- Em matérias que dizem respeito diretamente às atividades das organizações elas próprias envolvidas na produção do direito (parlamento, governo, tribunais, administrações especializadas em determinada legislação), trata-se de fomentar, além do reforço dos mecanismos internos de formação e informação, o trabalho em matéria de informação, debate e formação de associações de profissionais do direito generalistas e especializadas, assim como de editoras e de órgãos de publicação.
- Nos domínios de atividade organizada onde o direito é aplicado em larga medida por dispositivos que dispensam uma referência explícita à lei no momento da sua aplicação, trata-se de melhorar o conhecimento útil para uma boa implementação da legislação por dispositivos desta natureza, nomeadamente aplicações informáticas.
- No relacionamento entre pessoas e organizações, a aplicação automatizada da lei deverá ser completada por um esforço de informação sobre a legislação e sobre os direitos concebidos em função de cada contexto concreto em particular (folhetos informativos, informação fornecida em linha, etc.), com a preocupação, não apenas de melhorar o conhecimento da lei e, logo, de facilitar o relacionamento entre a pessoa e a organização, mas também de favorecer, por parte das pessoas, a percepção de que há justiça processual no tratamento do seu caso.
- Em matérias que dizem respeito ao funcionamento de entidades onde é necessária uma prática do direito por não especialistas, em relação a atividades principais de outra natureza (social, económica, cultural), ou seja, associações, cooperativas, sociedades comerciais, etc., deveria ser desenvolvido um ensino do Direito susceptível de formar cidadãos não-juristas capazes de lidarem com ferramentas jurídicas nas suas atividades e de aproveitarem eficazmente os conselhos de profissionais do direito.
- No que diz respeito às normas necessárias, de maneira geral, à boa convivência entre os elementos da coletividade, convém lembrar que a sua evolução e manutenção apenas marginalmente depende da legislação, e principalmente da formação fornecida pelas famílias e pela escola, e por debates públicos cuja vitalidade dependerá muito, embora não apenas, da participação de cientistas, de juristas, de artistas e da comunicação social.

Recomendações

A boa legislação requer a intervenção de diferentes entidades para as diversas fases de elaboração da lei: planeamento do procedimento legislativo; identificação do problema; definição das opções de resposta ao problema e avaliação das mesmas; organização de consultas; redação juridicamente e linguisticamente correta. Importa ainda considerar a publicação e execução da lei. Cada uma destas fases deve ser desenvolvida no quadro de uma metodologia própria e especializada, a qual exige técnicos com um nível elevado de formação. Um dispositivo desta natureza exige tempo para se constituir e alguma estabilidade para se poder desenvolver; depende também muito das características políticas, económicas, sociais e culturais do país.

O presente relatório apoia-se, por um lado, numa observação do procedimento legislativo nos planos parlamentar e governamental em Portugal e, por outro lado, num estudo comparativo das práticas legislativas no quadro da União Europeia e de outros Estados europeus. As recomendações que seguem resultam da conjugação da leitura crítica dos esforços investidos em Portugal nesta matéria e da análise das experiências de outros países.

Como tem sido já debatido na literatura de políticas públicas, não se podem retirar diretamente de observações recolhidas num determinado país ensinamentos transponíveis para um outro país. O estudo comparativo veio antes pôr em relevo a importância das especificidades de cada país e da história que as moldou.

Partindo desta constatação, não podemos deixar de realçar algumas especificidades da realidade portuguesa que se deixam relacionar com as características da sua legislação, especificidades cuja mudança sempre escapará em parte a atuações voluntaristas, e poderá exigir meios consideráveis e períodos longos de aprendizagem:

A circunstância de os decretos-leis terem o mesmo estatuto constitucional do que as leis, o que se relaciona com o facto de o país ter conhecido, durante um período longo, um regime de cariz autoritário, no qual o poder político se encontrava deliberadamente concentrado nas mãos do Governo.

As dificuldades na adoção de um sistema de avaliação de impacte legislativo, que certamente decorrem do facto de não existir uma cultura de avaliação das políticas públicas em Portugal até a adesão do país à então Comunidade

Europeia. Foi assim do exterior que veio o primeiro impulso efetivo para se criarem dispositivos de avaliação. Esta antecedência dos fatores exteriores prejudicou o desenvolvimento de um programa estruturado de avaliação legislativa solidamente alicerçado em recursos nacionais.

O passado político autoritário poderá explicar também certas características da publicação oficial das leis em Portugal (*Diário da República*), em particular a ausência de uma organização sistemática facilitando, tanto ao grande público como aos atores de processos legislativos, uma visão de conjunto sobre a matéria legal. Durante décadas, não se cuidou do conhecimento da lei pelos cidadãos, e esta situação prevalecia ainda quando, face ao aumento da matéria legal e ao desenvolvimento das técnicas documentais, outros Estados começaram a instalar dispositivos facilitando a orientação na matéria legal, tais como recolhas sistemáticas completando as publicações periódicas da legislação.

Em Portugal, existe uma estreita relação entre a esfera política e o nível de direção da administração pública, o que implica que cada mudança de Governo pode provocar profundas alterações nas estruturas administrativas e nos princípios que orientam a sua atividade. Este facto tem inibido a consolidação de princípios, saberes e ferramentas necessários a uma boa legislação.

O estudo comparativo, além da variedade das práticas legislativas, revela bem a importância das duas principais finalidades das políticas legislativas na atualidade. Por um lado – este aspeto tem sido abundantemente comentado e realçado no debate público nestes últimos anos –, trata-se de garantir aos cidadãos e às empresas boas condições para o desempenho das suas atividades, isto é, de reduzir os constrangimentos e custos que a implementação de políticas públicas pode acarretar. Por outro lado – este aspeto, embora menos debatido, tem sido devidamente realçado pelos observadores mais bem informados da atualidade em matéria legística –, a legislação é um importante fator de orientação e eventualmente de motivação para os cidadãos e, constituindo um elo de ligação crucial entre aqueles e as autoridades, um fator importante de legitimação.

No momento atual, vale a pena realçar estas duas finalidades. Com efeito, é precisamente quando um país atravessa um período economicamente difícil que mais é necessário reduzir os custos ligados ao indispensável enquadramento das atividades económicas, cuidando da qualidade da legislação e reforçando a confiança dos cidadãos, nomeadamente através de uma boa comunicação legislativa.

Tendo presentes estes considerandos, e tendo em vista a qualidade da legislação, elegemos as recomendações que seguidamente se apresentam.

1. Princípios e Instrumentos

1. É imprescindível que, ao mais alto nível político, se defina uma *política legislativa*, entendida como uma *política pública de regulação*, que defina princípios e instrumentos visando a qualidade da legislação.

2. É necessária a identificação das *entidades* que deverão ter responsabilidades no desenvolvimento e supervisão da *política legislativa*.

3. É da maior importância que os princípios da *necessidade*, *simplicidade* e *acessibilidade* da lei, do mesmo modo que a *transparência* do procedimento legislativo, integrem os princípios orientadores da *política legislativa*.

4. É necessário reforçar a importância da elaboração da lei, no respeito dos princípios da *proporcionalidade*, da *igualdade*, da *protecção da confiança* e da *precisão e determinabilidade da lei* (*exigência de clareza e densidade suficiente*).

5. A *avaliação de impacte legislativo* deverá ser considerada um *instrumento* fundamental para o desenvolvimento de uma *política legislativa*. A avaliação *ex ante*, que deverá ocorrer na fase inicial do procedimento legislativo, permite a fundamentação das opções consideradas como as que melhor respondem ao problema que importa resolver; a avaliação *ex post* é um instrumento da maior importância para avaliar os efeitos que a lei efetivamente provocou. Os estudos de avaliação legislativa devem ser publicados uma vez concluído o procedimento, o que contribuirá para a sua credibilidade e para a transparência do procedimento legislativo.

A análise das consequências sociais, económicas, financeiras e ambientais da legislação traduz um novo olhar sobre a elaboração da lei, que completa a tradicional perspectiva jurídica de preparação da lei.

6. É necessário estabelecer uma distinção clara entre o procedimento de avaliação do impacte legislativo e a análise de custos administrativos da lei.

7. A *consulta* de especialistas nos diferentes domínios e dos parceiros sociais, bem como a *consulta pública* dos cidadãos, deverá ser considerada como um *instrumento* essencial no âmbito da *política legislativa*. A *consulta pública* deverá ser regida por *boas práticas* – nomeadamente, a definição de um prazo de consulta que permita a participação efetiva dos cidadãos; a ampla difusão dos documentos informativos que devem acompanhar a proposta legislativa; a

publicação de um relatório final que sumarie os contributos recebidos – que fomentem o interesse dos cidadãos por uma participação ativa no procedimento legislativo –.

Um amplo processo de consulta permite um conhecimento mais aprofundado do problema em análise – pela recolha dos dados sociais, económicos, financeiros e ambientais necessários à elaboração da lei – e é um fator de legitimação acrescida do procedimento legislativo.

8. Deverá ser elaborada anualmente, pela Assembleia da República e pelo Governo, uma *agenda legislativa calendarizada* que inclua os planos sobre a principal legislação a aprovar ou a rever.

9. Os *princípios e instrumentos* fundamentais para o desenvolvimento de uma *política legislativa* devem constar de um *documento específico* que os coloque num plano distinto do debate de opções e prioridades político – partidárias.

2. Transposição de Diretivas

10. É necessário que o procedimento parlamentar e governamental de transposição de diretivas seja iniciado atempadamente, face às pesadas sanções pecuniárias por incumprimento.

11. Importa reforçar o princípio de cooperação interministerial neste domínio, bem como reestabelecer os mecanismos automatizados de notificação periódica aos membros do Governo dos prazos de transposição de diretivas.

12. É de ponderar a possibilidade de a transposição de diretivas técnicas, que correspondam a matérias que não se insiram na reserva legislativa de nenhum órgão de soberania e não sejam objeto de ato legislativo vigente, poder vir a ser efectuada por via regulamentar, evitando-se sobrecarregar o procedimento legislativo e encurtando-se o período necessário para a transposição.

3. Transparência e Reflexividade

13. O Governo deverá publicar, anualmente, um relatório com *indicadores*, seleccionados de acordo com as práticas internacionais, sobre os progressos alcançados, aos vários níveis, no desenvolvimento da *política legislativa*. Este

relatório deverá ser apresentado e discutido na Assembleia da República e, posteriormente, por entidades académicas e profissionais interessadas na elaboração da lei.

14. É fundamental dar continuidade aos programas de formação dirigidos a quadros técnicos –juristas, economistas e sociólogos – da Divisão de Apoio às Comissões do Parlamento e dos diversos departamentos ministeriais, de forma a permitir a constituição de equipas multidisciplinares de especialistas na preparação da lei. Nesta formação, e à semelhança do já ocorrido, poderão ser envolvidas universidades e centros de investigação, potenciando os saberes especializados nesta matéria.

15. É da maior importância que a *execução da lei* mereça um cuidado especial, devendo ser planeada já na fase da elaboração dos diplomas legais.

16. É necessário que se prossigam os esforços no sentido de facilitar à generalidade dos cidadãos o conhecimento da legislação em vigor, em particular através da publicação de um *índice sistemático* e de um *catálogo de palavras-chaves*. É igualmente prioritária a publicação de uma compilação oficial de legislação, permanentemente atualizada.

4. Cooperação Internacional

17. É desejável que representantes do Parlamento e do Governo, separadamente e em conjunto, mantenham relações de cooperação técnica com as entidades congéneres dos Estados com os quais Portugal tem laços estreitos, e com entidades intervindo no procedimento legislativo no âmbito da União Europeia e de organizações internacionais, nomeadamente a OCDE.

ANEXOS

Anexo I

Dados sobre a produção legislativa portuguesa

1. Comentários aos quadros

Uma abordagem quantitativa à legislação portuguesa, considerando os últimos dez anos, revela, apesar de números que variam significativamente de um ano para o outro, as seguintes tendências:

1. Começando pelo fenómeno mais recente, e certamente mais importante no contexto do presente relatório, convém notar a nítida quebra no número de diplomas legais publicados nos anos de 2010 e 2011. Este foi, de facto, um dos objetivos do Programa Simplegis, publicado em 2010.³⁰² Como decorre da Tabela I, verifica-se uma redução significativa do número de leis, decretos-leis, resoluções do Conselho de Ministros e portarias publicados. Neste quadro de simplificação legislativa, a muito acentuada diminuição de portarias publicadas no *Diário da República* foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, que previu a substituição da publicação no *Diário da República* de portarias referentes a vários assuntos «por outros meios de divulgação pública de mais fácil acesso e consulta e, em alguns casos, alterando a própria forma de aprovação desses atos». De entre estas portarias, constavam, em número muito elevado, as relacionadas com a atividade cingética, o que enviesava a apreciação da produção normativa *stricto sensu* em Portugal e ocupava um espaço indevido numa publicação que tem como função fazer circular informação importante para a generalidade dos cidadãos³⁰³.

Embora não se possa deixar de realçar o carácter excepcional da redução do volume legislativo nos anos de 2010 e 2011, não se pode, por enquanto, presumir de uma mudança duradoira. A produção global de 2012 volta a aproximar-se da de 2010 e da dos anos anteriores. Note-se que a produção global é mais baixa do que em 2010, mas a diminuição deve-se essencialmente a uma diminuição acentuada do número de portarias, como consequência da publicação do Decreto-Lei n.º 2/2011, que se acaba de comentar.

³⁰² Cfr. Susana Brito e Diana Ettner, «Fewer Laws, more access, improved enforcement», in Luzius Mader e Marta Tavares de Almeida (eds), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 129-135.

³⁰³ Cfr. para informações mais detalhadas sobre este assunto o *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa*, números 4 e 5, de 2010 e 2011, disponíveis em www.fd.unl [entrar em investigação]

2. Confirma-se o predomínio, característico da legislação em Portugal, da produção governamental, em particular quando se compara o número de leis publicadas com o número de decretos-leis (Tabela I). Entre os decretos-leis, aliás, é muito reduzido o número de decretos-leis autorizados, ou seja, subordinados a uma lei (Tabela III).

3. Se não incluirmos as leis que dizem respeito às delimitações e denominações das freguesias, verificaremos uma redução no volume de leis produzidas anualmente nos anos 2002 e 2005 (Tabela II, coluna «Outras leis»). O que corresponde nos dois casos a uma mudança de maioria parlamentar, ou seja, a anos nos quais se sucederam dois governos; um dos dois, em 2005, particularmente breve. Esta mudança terá implicado uma redefinição da agenda legislativa e um abrandamento, logo, da produção legislativa. De notar, no entanto, que não se verifica uma quebra comparável, aliás até se assiste a um aumento em 2011, ano no qual também houve mudança de maioria parlamentar. Esta diferença poder-se-á dever ao contexto de crise, exigindo por parte do país medidas urgentes, que nem a mudança de maioria parlamentar permite adiar. O ano de maior produção legislativo é o ano 2009, com 99 leis, 70 das quais originadas por uma iniciativa governamental. Convém recordar que nesse ano o Governo pôde apoiar-se numa maioria absoluta na Assembleia da República, o que criava condições favoráveis para a cooperação entre Governo e parlamento. O Governo poderá ter dada preferência à via legislativa, para conferir uma mais forte legitimidade à legislação.

4. A produção de decretos-leis conheceu um «pico» em 2007 (Tabela I e III). Esta evolução resulta principalmente da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)³⁰⁴. Em parte, este «pico» deve-se também a um número particularmente elevado de decretos-leis transpondo diretivas europeias (Relev. Dir. Europ., Tabela II).

³⁰⁴ Cfr. *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa*, números 1 e 2, de 2008 e 2009, disponíveis em [www.fd.unl](http://www.fd.unl.pt) [entrar em investigação].

5. De maneira geral, o Direito europeu tem um impacte significativo na produção legislativa nacional, essencialmente pelo número de decretos-leis que transpõem diretivas. A proporção destes, aliás, parece estar a crescer nestes últimos anos, tendo-se mantido numa média de aproximadamente 20 por cento de 2000 a 2009, para passar a 30 por cento em 2010 e 2011. O aumento nos anos 2010 e 2011 também se poderá explicar pela implementação do programa Simplegis, que previa «atraso zero» na transposição de diretivas.

6. Este impacte do Direito europeu, no entanto, diz respeito a domínios específicos da legislação. Apenas se poderão fazer medições mais precisas quando

se dispuser de um mapa detalhado da legislação portuguesa segundo a matéria. No estado atual dos nossos dados, devemos limitar-nos a considerar os ministérios dos quais a legislação é emanada. Neste sentido, comparámos a produção de decretos-leis de transposição por ministérios dos cinco últimos governos constitucionais (Tabelas VI-a a VI-e). Verificamos assim que as transposições são de maneira geral mais frequentes nos domínios da Agricultura e da Pesca, Ambiente, Desenvolvimento e Ordenamento do Território, com proporções de decretos-lei de transposição que rondam os 40 por cento da produção de decretos-leis. Seguem-se os ministérios dos Transportes, da Economia (Economia e Inovação; Economia e Emprego, etc.; as configurações mais específicas variam de um Governo para o outro), e da Saúde, com proporções na ordem dos 20 por cento. Com proporções de alguma regularidade também, mas menos elevadas, temos finalmente as Finanças, com proporções na ordem dos 10 por cento (mais reduzida, no entanto, no XIX Governo). Nos restantes ministérios – Educação, Justiça, Cultura, Segurança Social, Negócios Estrangeiros – as proporções são, regra geral, mais reduzidas, quando não nulas, e mais variáveis. Uma evolução considerável observa-se no caso do Ministério da Administração Interna, com proporções muito elevadas nos XV e XVI Governo (acima dos 50 por cento), descendo mais tarde para atingir um valor nulo na produção legislativa do XIX Governo.

2. Produção normativa

Tabela I Total de diplomas publicados

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Decretos-Regulamentares		Resoluções de Conselho de Ministros		Decretos		Portarias*	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
2000	2203	100	46	2,09	378	17,16	22	1	188	8,53	29	1,32	1540	69,90
2001	2367	100	128	5,41	377	15,93	22	0,93	188	7,94	47	1,99	1605	67,81
2002	2278	100	40	1,76	334	14,6	50	2,19	155	6,80	41	1,80	1658	72,78
2003	2210	100	115	5,20	342	15,48	18	0,81	201	9,10	56	2,52	1478	66,88
2004	2265	100	63	2,56	257	10,43	26	1,05	195	7,91	39	1,58	1885	76,47
2005	1923	100	69	3,59	244	12,69	14	0,73	204	10,61	29	1,51	1363	70,88
2006	2012	100	65	3,23	257	12,77	21	1,04	174	8,65	26	1,29	1469	73,01
2007	2546	100	75	2,95	424	16,65	92	3,61	197	7,74	32	1,26	1726	67,79
2008	2276	100	73	3,21	259	11,38	21	0,92	213	9,36	58	2,55	1652	72,58
2009	2150	100	126	5,86	333	15,49	29	1,35	123	5,72	29	1,35	1510	70,23
2010	1749	100	63	3,61	164	9,39	6	0,34	112	6,41	20	1,15	1384	79,27
2011	658	100	70	10,64	137	20,82	2	0,30	70	10,64	20	3,04	360	54,71
2012	1056	100	70	6,63	281	26,61	52	4,92	124	11,74	42	3,98	487	46,12

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 15, aditando-se a referência ao ano de 2012. Apresenta o volume anual de atos legislativos (leis e decretos-leis) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na I série do D.R., nos termos da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na versão republicada em anexo à Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministros; decretos e portarias).

Nas diferentes tabelas apresentadas, não consideramos a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo.

*As portarias mencionadas incluem um grande número de portarias relacionadas com a atividade cinegética como resulta da tabela que se segue:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cinegéticas	532	588	985	733	1190	604	870	876	962	788	794	21
Outras	1008	1017	673	745	695	759	599	850	690	722	590	339

Obs.: Esta situação está ultrapassada com a publicação do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, e da Portaria n.º 245/2011, de 22 de junho, como se comenta detalhadamente no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 10.

Tabela II Leis

	Total		Leis Constitucionais*		Leis Orgânicas		Leis de Autorização Legislativa**		Leis de Bases***		Leis de transposição de diretivas		Outras leis		Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações ****
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º
2000	46	100	-	-	3	6,52	10	21,74	1	2,17	1	2,17	31	67,39	-
2001	128	100	1	0,78	6	4,69	3	2,34	-	-	-	-	51	39,84	67
2002	40	100	-	-	2	5,00	10	25,00	-	-	-	-	28	70,00	-
2003	115	100	-	-	2	2,74	20	27,40	-	-	3	4,11	48	65,75	42
2004	63	100	1	1,59	5	7,94	6	9,52	1	1,59	5	7,94	45	71,43	-
2005	69	100	1	2,63	5	13,16	3	7,89	-	-	1	2,63	28	73,68	31
2006	65	100	-	-	5	7,69	7	10,77	1	1,54	5	7,69	47	72,31	-
2007	75	100	-	-	2	2,67	13	17,33	2	2,67	3	4,00	55	73,33	-
2008	73	100	-	-	3	4,11	8	10,96	-	-	6	8,22	56	76,71	-
2009	126	100	-	-	4	4,04	13	13,13	1	1,01	5	5,05	76	76,77	27
2010	63	100	-	-	3	4,76	4	6,35	-	-	6	9,52	50	79,37	-
2011	70	100	-	-	1	1,43	1	1,43	-	-	7	10,00	61	87,14	-
2012	70	100	-	-	-	-	1	1,43	1	1,43	4	5,71	63	90,00	1

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada na *Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 14, aditando-se a referência ao ano de 2012.

*** Leis Constitucionais:**

Ano de 2001: Lei Constitucional n.º 1/2001, que altera a Constituição da República Portuguesa (quinta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

Ano de 2004: Lei Constitucional n.º 1/2004, que altera a Constituição da República Portuguesa (sexta revisão) constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

Ano de 2005: Lei Constitucional n.º 1/2005, que altera a Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

**** Leis de autorização legislativa:**

Não se incluem as autorizações legislativas contidas na Lei do Orçamento.

Incluem-se as leis de autorização legislativa «utilizadas» e «não utilizadas».

***** Leis de Bases:**

Lei n.º 17/2000, que aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social.

Nos anos de 2002 e 2005 não houve aprovação de nenhuma lei de bases, mas introduziram-se alterações ao regime de leis de bases já existentes.

Lei n.º 13/2002, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, altera o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, o Código de Processo Civil, o Código das Expropriações e a Lei de Bases do Ambiente.

Lei n.º 30/2004, que aprova a Lei de Bases do Desporto.

Lei n.º 49/2005, que altera a Lei de Bases do Sistema Educativo e a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior.

Lei n.º 27/2006, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.

Lei n.º 4/2007, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social.

Lei n.º 5/2007, que aprova a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

Lei n.º 1-A/2009, que aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.

Lei n.º 52/2012, aprova a Lei de Bases dos Cuidados Paliativos.

****** Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações:** para facilitar a comparação entre os anos analisados, as leis desta categoria não são tidas em conta no cálculo das percentagens.

Tabela III Decretos-leis

	Total		Decretos-Leis autorizados*		Outros Decretos-Leis	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
2000	378	100	0	-	378	100
2001	377	100	2	0,53	375	99,47
2002	334	100	1	0,30	333	99,70
2003	342	100	15	4,39	327	95,61
2004	257	100	13	5,06	244	94,94
2005	244	100	2	0,82	242	99,18
2006	257	100	4	1,56	253	98,44
2007	424	100	17	4,01	407	95,99
2008	259	100	13	5,02	246	94,98
2009	333	100	24	7,21	309	92,79
2010	164	100	4	2,44	160	97,56
2011	137	100	5	3,65	132	96,35
2012	281	100	3	1,07	278	98,93

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 14, aditando-se a referência ao ano de 2012.

* **Decretos-Leis autorizados:** não há, na maior parte dos anos, correspondência entre o número anual de leis de autorização legislativa aprovadas e o número anual de decretos-leis autorizados, por três ordens de razões: os decretos-leis podem ter sido aprovados ao abrigo de leis de autorização do ano anterior; as leis de autorização legislativa podem ter uma execução parcelada; as leis de autorização legislativa podem não ter sido utilizadas.

3. Relevância do direito europeu

Tabela IV Leis de transposição de diretivas

	Total de leis	Total de leis que transpõem diretivas	Total de leis que autorizam decretos-leis de transposição de diretivas
2000	46	1	1
2001	128	-	-
2002	40	-	1
2003	115	3	2
2004	63	5	-
2005	69	1	-
2006	65	5	2
2007	75	3	2
2008	73	6	1
2009	126	5	1
2010	63	6	1
2011	70	7	-
2012	70	4	-

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 16, aditando-se a referência ao ano de 2012.

Leis de transposição de diretivas:

Ano 2000: Lei n.º 9/2000, de 15 de junho

Ano 2003: Lei n.º 3/2003, de 15 de janeiro; Lei n.º 53/2003, de 22 de agosto; Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto;

Ano 2004: Lei n.º 18/2004, de 11 de maio; Lei n.º 25/2004, de 8 de julho; Lei n.º 34/2004, de 29 de julho; Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto; Lei n.º 50/2004, de 24 de agosto;

Ano 2005: Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro;

Ano 2006: Lei n.º 19/2006, de 12 de junho; Lei n.º 20/2006, de 23 de junho; Lei n.º 24/2006, de 30 de junho; Lei n.º 31/2006, de 21 de julho; Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

Ano 2007: Lei n.º 22/2007, de 29 de junho; Lei n.º 30/2007, de 6 de agosto; Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto;

Ano 2008: Lei n.º 8/2008, de 18 de fevereiro; Lei n.º 14/2008, de 12 de março; Lei n.º 16/2008, de 1 de abril; Lei n.º 25/2008, de 5 de junho; Lei n.º 27/2008, de 30 de junho; Lei n.º 32/2008, de 17 de julho;

Ano 2009: Lei n.º 6/2009, de 29 de janeiro; Lei n.º 9/2009, de 4 de março; Lei n.º 12/2006, de 26 de março; Lei n.º 19/2009, de 12 de maio; Lei n.º 29/2009, de 29 de junho;

Ano 2010: Lei n.º 1/2010, de 15 de janeiro; Lei n.º 12/2010, de 25 de junho; Lei n.º 19/2010, de 23 de agosto; Lei n.º 24/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 25/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 27/2010, de 30 de agosto;

Ano 2011: Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro; Lei n.º 8/2011, de 11 de abril; Lei n.º 16/2011, de 3 de maio; Lei n.º 37/2011, de 22 de junho; Lei n.º 46/2011, de 24 de junho; Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro; Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro.

Ano 2012: Lei n.º 14/2012, de 23 de março; Lei n.º 17/2012, de 26 de abril; Lei n.º 18/2012, de 7 de maio; Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.

Leis de autorização de decretos-leis que transpõem diretivas:

Ano 2000: Lei n.º 1/2000, de 16 de março;

Ano 2002: Lei n.º 18/2002, de 15 de julho;

Ano 2003: Lei n.º 7/2003, de 9 de maio; Lei n.º 27/2003, de 30 de julho;

Ano 2006: Lei n.º 3/2006, de 21 de fevereiro; Lei n.º 18/2006, de 29 de maio;

Ano 2007: Lei n.º 25/2007, de 18 de julho; Lei 65-A/2007, de 26 de novembro;

Ano 2008: Lei n.º 55/2008, de 4 de setembro;

Ano 2009: Lei n.º 84/2009, de 26 de agosto;

Ano 2010: Lei n.º 18/2010, de 16 de agosto.

Tabela V Decretos-Leis de transposição de diretivas/Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus

	Total de Decretos-Leis		Decretos-Leis de transposição de diretivas*		Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus**		Outros Decretos-Leis	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
2000	378	100	56	14,81	1	0,26	321	84,92
2001	377	100	41	10,88	1	0,27	335	88,86
2002	334	100	54	16,17	3	0,90	277	82,93
2003	342	100	100	29,24	-	-	242	70,76
2004	257	100	52	20,23	2	0,78	203	78,99
2005	244	100	66	27,05	4	1,64	174	71,31
2006	257	100	51	20,23	6	2,33	200	77,82
2007	424	100	74	17,45	8	1,89	342	80,67
2008	259	100	47	18,15	8	3,09	204	78,76
2009	333	100	44	13,21	8	2,40	281	84,38
2010	164	100	52	31,71	1	0,61	111	67,68
2011	137	100	38	27,74	3	2,19	96	70,07
2012	281	100	41	14,59	4	1,42	236	83,99

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 17, aditando-se a referência ao ano de 2012.

***Decretos-Leis de transposição de directivas.**

Saliente-se que o número de decretos-leis de transposição de diretivas não nos dá a noção exata das diretivas efetivamente transpostas. Com efeito, em muitos casos, um decreto-lei procede à transposição de várias diretivas. Assim, verificamos que em 2010, o número de diretivas transpostas (118) é superior em 16 a 2009. A mera indicação do número de decretos-leis de transposição de diretivas não é suficiente para contabilizar o número de diretivas transpostas. O maior número de diretivas transpostas em 2010 parece resultar de medidas adotadas para concretização da iniciativa governamental de «atraso zero» na transposição de diretivas para a ordem jurídica interna.

****Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus:**

Ano de 2000: Decreto-Lei n.º 54-A/2000

Ano de 2001: Decreto-Lei n.º 168/2001

Ano de 2002: Decreto-Lei n.º 119/2002; Decreto-Lei n.º 142/2002; Decreto-Lei n.º 240/2002

Ano de 2004: Decreto-Lei n.º 16/2004; Decreto-Lei n.º 168/2004

Ano de 2005: Decreto-Lei n.º 102/2005; Decreto-Lei n.º 152/2005; Decreto-Lei n.º 209/2005; Decreto-Lei n.º 223/2005

Ano de 2006: Decreto-Lei n.º 5/2006; Decreto-Lei n.º 36/2006; Decreto-Lei n.º 65/2006; Decreto-Lei n.º 113/2006;

Decreto-Lei n.º 122/2006; Decreto-Lei n.º 226/2006

Ano de 2007: Decreto-Lei n.º 49/2007; Decreto-Lei n.º 112/2007; Decreto-Lei n.º 175/2007; Decreto-Lei n.º 195/2007;

Decreto-Lei n.º 265/2007; Decreto-Lei n.º 323/2007; Decreto-Lei n.º 360/2007; Decreto-Lei n.º 376/2007

Ano de 2008: Decreto-Lei n.º 35/2008; Decreto-Lei n.º 37-A/2008; Decreto-Lei n.º 45/2008; Decreto-Lei n.º 60/2008;

Decreto-Lei n.º 125/2008; Decreto-Lei n.º 127/2008; Decreto-Lei n.º 178/2008; Decreto-Lei n.º 241/2008

Ano de 2009: Decreto-Lei n.º 4/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto-Lei n.º 58/2009; Decreto-Lei n.º 169/2009;

Decreto-Lei n.º 211/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009; Decreto-Lei n.º 293/2009; Decreto-Lei n.º 311/2009

Ano de 2010: Decreto-Lei n.º 76/2010.

Ano de 2011: Decreto-Lei n.º 23/2011; Decreto-Lei n.º 36/2011; Decreto-Lei n.º 56/2011

Ano de 2012: Decreto-Lei n.º 95/2012; Decreto-Lei n.º 109/2012; Decreto-Lei n.º 220/2012; Decreto-Lei n.º 257/2012.

Tabela VI Decretos-Leis autorizados/Decretos-Leis que transpõem diretivas

Ano	Decretos-Leis autorizados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas*
2000	-	56	-
2001	2	41	-
2002	1	54	-
2003	15	100	1
2004	13	52	1
2005	2	66	-
2006	4	51	3
2007	17	74	5
2008	13	47	-
2009	24	44	4
2010	4	52	2
2011	5	38	-
2012	3	41	2

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 18, aditando-se a referência ao ano de 2012.

***Decretos-Leis autorizadas que transpõem directivas:**

Ano 2003: Decreto-Lei n.º 296/2003, de 21 de novembro

Ano 2004: Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro

Ano 2006: Decreto-Lei n.º 52/2006, de 15 de março; Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 145/2006, de 31 de julho

Ano 2007: Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-B/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-C/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 393/2007, de 31 de dezembro; Decreto-Lei n.º 394/2007, 31 de dezembro

Ano 2009: Decreto-Lei n.º 126/2009, de 27 de maio; Decreto-Lei 186/2009, de 12 de agosto; Decreto-Lei n.º 313/2009, de 27 de outubro; Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro

Ano 2010: Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho; Decreto-Lei n.º 134/2010, de 27 de dezembro

Ano 2012: Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto; Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro.

Tabela VII Decretos-Leis de transposição de diretivas / Diretivas efetivamente transpostas*

Ano	Decretos-Leis que transpõem diretivas	Diretivas efetivamente Transpostas (por DL)**
2002	54	64
2003	100	148
2004	52	***
2005	66	86
2006	51	89
2007	74	134
2008	47	89
2009	44	102
2010	52	118
2011	38	72

Nota: Agradecemos à Direção de Serviços dos Assuntos Jurídicos da Direção-Geral dos Assuntos Europeus a informação gentilmente cedida quanto ao número de diretivas efetivamente transpostas.

Obs.: Esta tabela reproduz a publicada no *Boletim* n.º 5 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, Edição FDUNL, fevereiro de 2013, pág. 18.

* Como se verifica nesta tabela, o número de decretos-leis que transpõem diretivas não corresponde ao número de diretivas efetivamente transpostas, pois cada decreto-lei pode transpor mais do que uma diretiva.

** Não estão incluídas as transposições parciais, as tabelas de correspondência e a não necessidade de transposição por se encontrarem contempladas em legislação já publicada.

*** Não foi possível apurar o número de diretivas efetivamente transpostas em 2004.

Tabela VIII Leis e Decretos-Leis de transposição de diretivas

Ano	Leis de transposição de diretivas	Leis que autorizam decretos-leis de transposição de diretivas	Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas	Decretos-Leis de transposição de diretivas
2000	1	1	-	56
2001	-	-	-	41
2002	-	1	-	54
2003	3	2	1	100
2004	5	-	1	52
2005	1	-	-	66
2006	5	2	3	51
2007	3	2	5	74
2008	6	1	-	47
2009	5	1	4	44
2010	6	1	2	52
2011	7	-	-	38
2012	4	-	2	41

4. Governos constitucionais

Tabela IX Decretos-Leis/Decretos-Leis de transposição de diretivas

Governo Constitucional	Total de Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis que transpõem diretivas	
		N.º	%
XV Governo Constitucional 6.4.2002 a 17.7.2004	725	170	23,45
XVI Governo Constitucional 17.7.2004 a 12.3.2005	104	26	25
XVII Governo Constitucional 12.3.2005 a 26.10.2009	1427	252	17,66
XVIII Governo Constitucional 26.10.2009 a 21.6.2011	255	84	32,94
XIX Governo Constitucional 21.6.2011 a 31.12.2012	332	49	14,76

Tabela IX a) Decretos-Leis e Decretos-Leis de transposição de diretivas por ministério

XV Governo Constitucional – 6.4.2002/17.7.2004

Lei Orgânica do XV Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 119/2003, de 17 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 20/2004, de 22 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 176/2004, de 23 de julho)

	Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	%
Ministério da Administração Interna	36	21	58,33
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	122	71	58,20
Ministério da Ciência e do Ensino Superior	23	1	4,35
Ministério da Cultura	16	0	0,00
Ministério da Defesa Nacional	15	0	0,00
Ministério da Economia	58	11	18,97
Ministério da Educação	11	1	9,09
Ministério da Justiça	40	2	5,00
Ministério da Saúde	85	20	23,53
Ministério da Segurança Social e do Trabalho	25	2	8,00
Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	69	8	11,59
Ministério das Finanças	92	13	14,13
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação	88	19	21,59
Ministério dos Negócios Estrangeiros	10	0	0,00
Presidência do Conselho de Ministros	25	1	4,00
Ministério do Equipamento Social		5	0
Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública		5	0

Depois da Lei Orgânica do XV Governo Constitucional ter sido publicada, verifica-se a existência de decretos-leis publicados no âmbito de ministérios que não constam da mencionada Lei Orgânica do XV Governo Constitucional, pelo que considerámos que devíamos autonomizar a referência aos mesmos:

Nota: Para efeitos de contagem dos diplomas publicados num governo constitucional, consideramos todos os diplomas publicados a partir da publicação da respetiva lei orgânica. Em alguns casos, pode ser assim incluído no número de decretos-leis publicados num governo constitucional, um número muito reduzido de diplomas que foram aprovados pelo governo constitucional anterior e publicados em Diário da República já no governo constitucional seguinte, após a entrada em vigor na nova lei orgânica do governo. Em alguns destes diplomas, pode suceder que a designação do ministério no âmbito do qual foram aprovados os decretos-leis não corresponda à designação do ministério do novo governo constitucional – por exemplo, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade do XIV Governo Constitucional passou a designar-se Ministério da Segurança Social e do Trabalho no XV Governo Constitucional. Nos casos, muito esporádicos, em que não há correspondência evidente entre a designação dos ministérios em dois governos constitucionais sucessivos, optámos por autonomizar a indicação dos decretos-leis aprovados no âmbito desses ministérios – por exemplo, o Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública do XIV Governo Constitucional não tem correspondência na enumeração dos ministérios considerados na lei orgânica do XV Governo Constitucional.

Tabela IX b) Decretos-Leis e Decretos-Leis de transposição de diretivas por ministério

XVI Governo Constitucional – 17.7.2004/12.3.2005

Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de setembro(alterado pelo Decreto-Lei n.º 17/2005, de 18 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 26/2005, de 2 de fevereiro)

	Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	%
Ministério da Administração Interna	8	5	62,50
Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	15	11	73,33
Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior	4	0	0,00
Ministério da Cultura	1	0	0,00
Ministério da Defesa Nacional	2	1	50,00
Ministério da Educação	1	0	0,00
Ministério da Justiça	5	0	0,00
Ministério da Saúde	4	0	0,00
Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança	1	0	0,00
Ministério das Atividades Económicas e do Trabalho	11	3	27,27
Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional	2	0	0,00
Ministério das Finanças e da Administração Pública	18	3	16,67
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	14	0	0,00
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	6	2	33,33
Ministério do Turismo	2	0	0,00
Ministério dos Negócios Estrangeiros	0	0	0,00
Presidência do Conselho de Ministros	10	1	10,00

Tabela IX c) Decretos-Leis e Decretos-Leis de transposição de Diretivas por ministério

XVII Governo Constitucional – 12.03.2005 a 26.10.2009

Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 11/2006, de 19 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 16/2006, de 26 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 135/2006, de 26 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 201/2006, de 27 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 44/2008, de 11 de março e pelo Decreto-Lei n.º 92/2009, de 16 de abril)

	Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	%
Ministério da Administração Interna	94	22	23,44
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	191	85	44,50
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	46	3	6,52
Ministério da Cultura	29	0	0,00
Ministério da Defesa Nacional	43	0	0,00
Ministério da Economia e da Inovação*	140	28	20,00
Ministério da Educação	52	0	0,00
Ministério da Justiça	85	1	1,18
Ministério da Saúde	110	24	21,82
Ministério das Finanças e da Administração Pública	161	21	13,04
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	139	35	25,18
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	126	24	19,05
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	91	8	8,79
Ministério dos Negócios Estrangeiros	24	0	0,00
Presidência do Conselho de Ministros	96	0	0,00

* Existindo ainda um Decreto-Lei do Ministério do Turismo, integrámo-lo no Ministério da Economia e da Inovação, seguindo a pista do n.º 9 do artigo 3.º da Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional.

Tabela IX d) Decretos-Leis e Decretos-Leis de transposição de diretivas por ministério

XVIII Governo Constitucional – 26.10.2009 a 21.06.2011

Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro

	Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	%
Ministério da Administração Interna	6	1	16,67
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	42	24	57,14
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0	0	0,00
Ministério da Cultura	2	0	0,00
Ministério da Defesa Nacional	6	1	16,67
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	42	19	45,24
Ministério da Educação	5	0	0,00
Ministério da Justiça	13	1	7,69
Ministério da Saúde	28	6	21,43
Ministério das Finanças e da Administração Pública	24	6	25,00
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	35	16	45,71
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	23	10	43,48
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	18	0	0,00
Ministério dos Negócios Estrangeiros	2	0	0,00
Presidência do Conselho de Ministros	9	0	0,00

Tabela IX e) Decretos-Leis e Decretos-Leis de transposição de diretivas por ministério

XIX Governo Constitucional – Iniciou funções a 21.06.2011*

Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho

	Decretos-Leis publicados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	%
Ministério da Administração Interna	13	0	0,00
Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	61	21	34,43
Ministério da Defesa Nacional	10	2	20,00
Ministério da Economia e do Emprego	74	14	18,92
Ministério da Educação e Ciência	24	1	4,17
Ministério da Justiça	15	0	0,00
Ministério da Saúde	32	6	18,75
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	18	0	0,00
Ministério das Finanças	40	5	12,50
Ministério dos Negócios Estrangeiros	10	0	0,00
Presidência do Conselho de Ministros	35	0	0,00

*Dados recolhidos até 31.12.2012.

5. Iniciativas legislativas

Tabela X Origem das leis aprovadas por ano

	Iniciativas legislativas originárias				Total de leis aprovadas
	Proposta	Projeto	Proposta e projeto de lei	Apreciação parlamentar de Decretos-Leis	
2000	24	8	10	4	46
2001	27	93	4	4	128
2002	26	9	4	1	40
2003	50	58	6	1	115
2004	34	16	12	1	63
2005	22	43	3	1	69
2006	46	16	3	0	65
2007	50	16	9	0	75
2008	51	14	3	5	73
2009	69	52	4	0	125*
2010	24	30	3	6	63
2011	30	35	4	1	70
2012	45	21	4	0	70

Obs.: A presente tabela procura identificar a *origem* das leis aprovadas anualmente, ou seja, se a lei teve origem num projeto de lei, numa proposta de lei ou, conjuntamente, num projeto e proposta de lei. Consequentemente, significa que os projetos e as propostas de lei podem ter sido apresentados em anos anteriores àquele em que a lei foi aprovada. Os anos em que se registou um maior número de projetos de lei correspondem àqueles em que foram aprovadas leis criando freguesias e alterando limites territoriais e denominações: 2001, 67 leis; 2003, 42 leis; 2005, 31 leis e 2009, 27 leis.

* Na realidade são 126 as Leis aprovadas em 2009. Contudo, nesta tabela seguimos o número disponível no sítio do Parlamento. A diferença entre estes números dever-se-á a um lapso neste.

Tabela XI Relação entre iniciativas legislativas apresentadas e aprovadas*

	Projetos de lei**		Propostas de lei	
	Apresentados	Aprovados	Apresentadas	Aprovadas
2000	280	121	42	37
2001	199	47	46	27
2002	190	61	33	32
2003	205	65	64	62
2004	150	46	52	26
2005	190	65	43	42
2006	144	41	56	53
2007	103	44	55	54
2008	192	72	57	56
2009	400	66	51	46
2010	364	79	39	34
2011	271	28	46	33
2012	197	21	83	49

* O número de propostas e projetos foi contabilizado, considerando a iniciativa legislativa originária, independentemente de ter ocorrido outra iniciativa superveniente sobre o mesmo assunto.

** Note-se que vários projetos de lei dão, por vezes, origem à mesma lei.

Obs.: Esta tabela identifica o número de propostas de lei e de projetos de lei apresentados por ano. A tabela identifica também o número de projetos de lei e propostas de lei que deram efetivamente origem a lei naquele ano e nos anos seguintes. Consequentemente, não há correspondência, por ano, entre o número de projetos de lei e de propostas de lei apresentados e aprovados.

Tabela XII Decretos-Leis autorizados *Versus* propostas de lei

Ano	N.º Propostas de lei	N.º Decretos-leis autorizados
2003*	50	15
2007*	50	17
2008*	51	13

* Dados referentes aos anos 2003, 2007 e 2008, anos em que se registaram governos com maioria absoluta.

Ano	N.º Propostas de lei	N.º Decretos-leis autorizados
2009**	69	24
2010***	24	4

** Ano em que se registou governo de maioria absoluta até 14.10.2009 (fim do XVII Governo Constitucional).

*** XVIII Governo Constitucional, sem maioria absoluta.

Anexo II

Feitura das leis em Portugal Realizações institucionais e científicas

³⁰⁵ O curso foi proposto pelo Professor Diogo Freitas do Amaral ao Professor João José Fraústo da Silva, então presidente do INA, que acolheu a sugestão com muito interesse. O Professor Diogo Freitas do Amaral concebeu o curso e respetivo programa, mas não pôde levar esta tarefa até ao fim dado o seu envolvimento na campanha eleitoral de 1985. Foram então os Professores Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa que coordenaram e lecionaram algumas das sessões do primeiro curso de Feitura das Leis.

³⁰⁶ Com a extinção do Instituto e a criação, nos termos do Decreto-Lei n.º 48/2012, de 29 de fevereiro, da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, cessou o curso de Feitura das Leis.

³⁰⁷ O 1.º Volume intitula-se *História da Elaboração de Textos Legais*, incluindo «a descrição fatural de casos considerados paradigmáticos, pela sua relevância política ou pelo grau de exigência técnico-jurídica». O 2.º Volume denomina-se *Como Fazer Leis* e propõe uma «teorização dos sucessivos trâmites do processo legislativo governamental», desde a fase preparatória à fase da execução.

³⁰⁸ Publicado no *Boletim da Faculdade de Direito*, Volume LXIII, Coimbra, 1987, pp. 405-494.

1. Elenco de realizações institucionais e científicas

Sumariamos as realizações de carácter institucional e científico ocorridas em Portugal que, em nosso entender, foram significativas para despertar o interesse e a reflexão sobre as questões específicas em torno da elaboração e execução da lei.

1.º Período – contributos iniciais

1985 – Curso sobre *A Feitura das Leis* – organizado pelo Instituto Nacional de Administração (INA)³⁰⁵. Este primeiro curso foi uma iniciativa inédita, que reuniu um conjunto de oradores de elevado nível científico e despertou um enorme interesse na comunidade de juristas com responsabilidades na elaboração da lei.

Importa ainda mencionar que, desde 1987 a 2011, o curso de Feitura das Leis se realizou anualmente no INA³⁰⁶, obviamente com alterações do programa, no qual se foram introduzindo os conteúdos que reflectiam as novas perspectivas nesta matéria.

1986 – *A Feitura das Leis* – as comunicações proferidas no Curso acima referido foram reunidas em publicação, com dois volumes, editada pelo INA³⁰⁷, em 1986, cuja edição rapidamente se esgotou e foi – e ainda é –, na vertente mais próxima do Direito Constitucional, uma obra de referência.

1987 – O relatório sobre *Programa, Conteúdos e Métodos de um Curso de Teoria da Legislação*³⁰⁸ – apresentado pelo Professor Gomes Canotilho em provas públicas de Agregação na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – foi o primeiro texto científico surgido em Portugal exclusivamente dedicado

à problemática da legislação. É um estudo de referência que influenciou de forma decisiva os trabalhos posteriores neste domínio, dando também um valioso contributo para a difusão das principais obras de autores estrangeiros até então publicadas sobre a Teoria da Legislação.

1989 – Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, de 8 de fevereiro – a deliberação incluiu alguns objetivos de política legislativa e regras de Legística Formal.

1991 – A revista *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, editada pelo INA, desde 1991 a 2011³⁰⁹, foi igualmente uma iniciativa pioneira no panorama das revistas jurídicas portuguesas, pois surgiu como uma publicação periódica especializada nos assuntos da legislação, numa perspetiva interdisciplinar e aberta aos especialistas e práticos do Direito. No editorial do primeiro número da revista afirmava-se que a *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* «pretende ser um espaço de divulgação das mais recentes contribuições nacionais e estrangeiras e dinamizar a discussão em torno das questões concretas da legislação portuguesa». A revista teve um papel da maior importância na divulgação de novas perspetivas, concepções e metodologias em torno da problemática da legislação no Estado contemporâneo³¹⁰.

2.º Período – desenvolvimentos mais recentes

Programas legislativos, trabalhos académicos, ensino universitário, ações de formação, publicações, conferências/congressos.

Programas legislativos

2001 – Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa³¹¹

2003 – Comissão técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo³¹²

2006 – Programa Legislar Melhor³¹³

2010 – Simplegis³¹⁴

³⁰⁹ Com a extinção, já referida, do INA, em 2012, a direção da revista considerou que não estavam reunidas as condições necessárias para a prossecução daquele projeto, dadas as atribuições prioritárias da nova direção-geral que substituiu o instituto. Tal determinou o fim do projeto editorial da revista *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, tal como foi pensado e concebido, desde a publicação do seu primeiro número em 1991.

³¹⁰ Em 2009, para assinalar a publicação do n.º 50 da *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, foi editado um número comemorativo subordinado ao tema «Legislação no século XXI», que contou com os contributos de muitos dos mais reputados especialistas nacionais e internacionais neste domínio. A publicação do número 50 da *Legislação* foi também pretexto para editar um índice de autores e um índice de artigos referentes a todos os números até então publicados.

³¹¹ Cfr. p. 99 e ss.

³¹² Esta Comissão acabou por não apresentar o programa previsto, dada a demissão do XV Governo Constitucional – cfr. p. 101 e ss.

³¹³ Cfr. p. 103 e ss.]

³¹⁴ Cfr.p. 107 e ss.]

Trabalhos académicos

³¹⁵ Publicado na *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 35, outubro-dezembro de 2003, pp. 5-87.

2003 – Relatório sobre o *Programa, Conteúdo e Métodos de uma disciplina de Metódica da Legislação*³¹⁵, apresentado pelo Professor João Caupers em provas públicas de Agregação na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

2006 – Relatório sobre o *Programa, os Conteúdos e o Método de uma disciplina de «Ciência de Legislação e de Legística»*, apresentado pelo Professor Carlos Blanco de Moraes em provas públicas de Agregação na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2007 – *Observatório da Legislação Portuguesa*, projeto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do *Centro de Investigação e Desenvolvimento da FDUNL (CEDIS)*. O *Boletim* n.º 0, primeira publicação do *Observatório*, veio a lume em julho de 2007. O último *Boletim*, n.º 5, foi publicado em fevereiro de 2013.

Ensino universitário

³¹⁶ Este primeiro curso foi coordenado pelo Professor Jorge Miranda. Atualmente, o curso é coordenado pelo Professor Carlos Blanco de Moraes.

2003/2004 – No ano académico 2003/2004, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa deu início a um programa de pós-graduação em Legística e Ciência da Legislação³¹⁶, no âmbito de um protocolo de cooperação celebrado entre o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas daquela Faculdade e a Presidência do Conselho de Ministros.

2004/2005 – No ano académico 2004/2005, a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa deu início a uma disciplina de Ciência da Legislação, disciplina de opção aberta aos alunos do último ano da então licenciatura. A partir do ano académico de 2008/2009, com as alterações no curriculum de Direito introduzidas pelo denominado «Processo de Bolonha», a disciplina de Ciência da Legislação passou a ser integrada no segundo ciclo de estudos jurídicos, como disciplina de opção³¹⁷.

³¹⁷ A regência da disciplina foi da responsabilidade do Professor João Caupers, que contou com a colaboração de Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif.

Ações de formação

A Presidência do Conselho de Ministros (PCM), em colaboração com diversas entidades, deu início a um programa de formação na área da *legística material e formal*, dirigido a técnicos de vários ministérios, por estes seleccionados a pedido da PCM, tendo em vista a construção de equipas multidisciplinares

que viessem a ser responsáveis pela elaboração da legislação dos respetivos ministérios. Das ações de formação organizadas, salientamos as realizadas no domínio da avaliação legislativa:

Outubro/novembro de 2010 – Curso Avançado de Avaliação de Impacte das Leis

- *Coordenação Científica:* Professor Carlos Blanco de Moraes – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- *Entidades promotoras:* Presidência do Conselho de Ministros e Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- *Duração:* 33 horas
- *Programa:* ver *infra* pp. 232 e ss..

Março de 2011 – Curso Prático de Avaliação de Impacte

- *Coordenação Científica:* Professor Pedro Pita Barros – Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa; Consultores da Direção-Geral da Política da Justiça (DGPJ); Técnicos do Instituto Nacional de Estatística (INE)
- *Entidades promotoras:* Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR) e Direção-Geral da Política de Justiça.
- *Duração:* 12 horas
- *Programa:* ver *infra*, p. 236.

Março de 2011 – Workshop – *Regulatory Impact Assessment* – os exemplos do Reino Unido e da Holanda

- *Coordenação Científica:* Professor Rob van Gestel – Universidade de Tilburg, Holanda; Jose Seisdedos – perito do Better Regulation Executive, Reino Unido
- *Entidades promotoras:* Presidência do Conselho de Ministros e Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Duração:* 12 horas
- *Programa:* ver *infra*, p. 237.

Principais publicações

1998 – *Contributo para uma Teoria da Legislação*, Luís Cabral de Moncada, Edição Pedro Ferreira.

2002 – *Legística. Perspetivas sobre a Concepção e Redação de Atos Normativos*, David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro, Miguel Lopes Romão e Tiago Duarte, Coimbra, Almedina.

2007 – *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Carlos Blanco de Moraes, Lisboa, Verbo.

2010 – *Guia de Avaliação de Impacte Normativo*, Carlos Blanco de Moraes (coord.), Coimbra, Almedina, Direção-Geral da Política de Justiça, Ministério da Justiça.

2011 – *Quality of Legislation. Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL)*, Lisbon, June 24th-25th, 2010, in Luzius Mader e Marta Tavares de Almeida (Eds.), Baden-Baden, NOMOS, 2011.

Conferências/Congressos

³¹⁸. Conferência organizada pelo então Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, do Ministério da Justiça, em janeiro de 2005, cujas actas foram publicadas na *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 42/43, janeiro-junho de 2006.

³¹⁹. Colóquio organizado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, cujas actas foram publicadas na *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 49, abril-junho de 2009.

³²⁰. Congresso organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em colaboração com a *International Association of Legislation*, em junho de 2010, cujas actas foram publicadas em 2011, pela Editora NOMOS (Baden-Baden).

2005 – Conferência sobre Avaliação Legislativa³¹⁸.

2009 – Colóquio A qualidade da Legislação – Um desafio para o século XXI³¹⁹

2010 – 9.º Congresso da International Association of Legislation, subordinado ao tema Quality of Legislation – Principles and Instruments³²⁰.

2. Programas e ações específicas de formação em avaliação legislativa

• Curso avançado de avaliação do impacte das leis – Programa (2010)

Parte I. Pensar a Lei: introdução à Avaliação de Impacte Normativo (Regulatory Impact Assessment – RIA)

I.ª Jornada (15 de outubro: 10h00 às 13h00 – Auditório, piso 1)

Sessão de Abertura

Prof. Doutor Jorge Miranda

Prof. Doutor Vera-Cruz Pinto (diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

Prof. Doutor Carlos Blanco de Morais (coordenador do Curso)

Mestre João Tiago Silveira (secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros)

II.ª Jornada

1. Prof. Doutor Carlos Blanco de Morais (coordenador do Curso)

Os programas de qualidade legislativa (Better Regulation) e a avaliação do impacte das leis

2. Prof. Doutor Miguel Moura e Silva (professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – regente da disciplina de Direito Internacional Económico, Autoridade da Concorrência)

A avaliação económica do Direito

III.ª Jornada (21 de outubro: 17h00 às 20h15m – Anfiteatro 8, piso 0)

3. Prof. Doutor Carlos Blanco de Morais

A avaliação do impacte das leis: tipologia, benefícios técnicos e políticos, modelos institucionais e modelos funcionais de referência

4. Mestre André Salgado de Matos (doutorando e assistente da disciplina de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

Modalidades simples e complexas de avaliação no contexto da análise de impacte normativo

IV.ª Jornada (28 de outubro: 17h00 às 20h15m – Auditório)

5. Prof. Doutor Carlos Blanco de Morais

A avaliação de impacte normativo na concepção dos atos legislativos: os seus passos fundamentais (I)

i) Definição de um impulso problemático;

ii) Identificação de objetivos operacionais;

iii) Breve introdução às técnicas de consulta

iv) Opções alternativas

6. Mestra Lorna Schrefler (doutoranda e assistente na University of Exeter)

A avaliação de impacte normativo na concepção dos atos legislativos (II): a análise custo-benefício e outros métodos analíticos complementares e alternativos

V.ª Jornada (4 de novembro: 17h00 às 20h15m – Auditório)

7. Prof. Doutor Claudio Radaelli (professor da College of Social Sciences and International Studies Amory Building Politics – University of Exeter)

A gestão da política de qualidade normativa (I): a gestão integrada das políticas de qualidade normativa

8. Prof. Doutor Cláudio Radaelli

A gestão da política de qualidade normativa (II): aspetos práticos da avaliação de impacte normativo introduzida por órgãos governamentais e pelas agências públicas

VI.ª Jornada (5 de novembro: 10h00 às 13h00 – Auditório)

9. Prof. Doutor Cláudio Radaelli

A gestão da política de qualidade normativa (III): instrumentos de gestão regulatória e as melhores práticas em matéria de consultas

10. Prof. Doutor Cláudio Radaelli

Introdução à análise sucessiva do impacte normativo

Parte II. Critérios metódicos e técnicos de análise: a avaliação de impacte normativo e os seus instrumentos específicos

VII.ª Jornada (11 de novembro: 17h00 às 20h15m – Anfiteatro 8)

11. Mestre Robertus Scharrenborg (Comissão Europeia – administrador – Secretariado-Geral – Unit C/2: Better Regulation and Impact Assessment)

A análise custo-benefício (I)

12. Mestre Robertus Scharrenborg: A análise custo-benefício (II)

VIII.ª Jornada (12 de novembro: 10h00 às 13h – Anfiteatro 8)

13. Mestre Robertus Scharrenborg

A análise custo-benefício (III)

14. Mestre Robertus Scharrenborg

A análise custo-benefício (IV)

IX.ª Jornada (18 de novembro: 17h00 às 20h15m – Auditório)

15. Prof. Doutor Eric Philippart (professor da Université Libre de Bruxelles e do College de L'Europe – Comissão Europeia – DG Enterprise & Industry – vice-diretor na Unit Economic Analysis and Impact Assessment)

A análise custo-benefício (V): problemas de quantificação de impactes económicos e o recurso a métodos e instrumentos de análise qualitativa

16. Prof. Doutor Eric Philippart

Métodos alternativos à análise custo-benefício (I): A análise custo-eficiência

X.ª Jornada (19 de novembro: 10h00 às 13h – Anfiteatro 8)

17. Prof. Doutor Eric Philippart

Métodos alternativos à análise custo-benefício (II): A análise custo-utilidade e a análise «multicritérios»

18. Prof. Doutor Eric Philippart

Análises complementares (I): A análise de impacte distributivo e as análises de risco e de incerteza

XI.ª Jornada (25 de novembro: 17h00 às 20h15m –

19. Prof. Doutor Jacopo Torriti (professor na London School of Economics)

Análises complementares (II): As análises de risco e de incerteza e a sua conexão com a análise custo-benefício

20. Prof. Doutor Jacopo Torriti

Análises complementares (III): análise de impacte administrativo e o método do standard cost model

XII.ª Jornada (26 de novembro: 10h00 às 13h00 – Anfiteatro 8)

21. Dr. Pedro Delgado Alves (doutorando e assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

Análises complementares (IV): A análise de impacte administrativo

22. Prof. Doutor Jacopo Torriti

Como elaborar um relatório do impacte normativo e o correspondente sumário

XIII.ª Jornada (2 de dezembro: 17h00 às 20h15m – Auditório)

23. Prof. Doutor Pedro Pita Barros (professor da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa)

Como conduzir uma análise prévia de impacte das leis (I): um caso prático

24. Prof. Doutor Pedro Pita Barros

Como conduzir uma análise prévia de impacte de leis (II): casos e testes

XIV.ª Jornada (3 de dezembro: 10h00 às 13h00 – Auditório)

25. Prof. Doutor Pedro Pita Barros (professor da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa)

Exercício prático

XV.ª Jornada (6 de dezembro: 17h00 às 20h15m – Auditório)

26. Prof. Doutor Luzius Mader (professor na Swiss Graduate School for Public Administration – vice-diretor do Swiss Federal Office of Justice e Presidente da International Association of Legislation)

Análise sucessiva de impacte e análise experimental (I)

27. Prof. Doutor Luzius Mader e Dra. Ana Vargas (subdiretora-geral da Direção Geral de Política de Justiça)

Análise sucessiva de impacte e análise experimental (II): Casos de referência no universo da justiça na Suíça e em Portugal

• Curso prático de avaliação de impacte – Programa (2011)

1.ª Sessão – Trabalhos preparatórios – Consultores DGPJ

Quinta-feira, 10 de março de 2011 – 10h00 às 13h00

- Apresentação de três estudos de caso na área da Justiça
- Identificação do problema e definição dos objetivos do regime jurídico a avaliar e/ou do contexto e dos objetivos a prosseguir com a atuação pública em avaliação
- Elaboração do projeto de definição das tarefas a desenvolver no estudo de avaliação e respetiva calendarização
- Apresentação e discussão conjunta dos projectos

2.ª Sessão – Elaboração do relatório – Consultores DGPJ

Sexta-feira, 11 de março de 2011 – 10h00 às 13h00

- Apresentação de três estudos de caso na área da Justiça
- Elaboração do índice do relatório de avaliação, definindo, sumariamente, o conteúdo de cada uma das suas secções
- Apresentação e discussão conjunta dos projetos

3.ª Sessão – Seleção e tratamento da informação estatística – João Farrajota (INE) e Jorge Mendes (INE)

Quinta-feira, 17 de março de 2011 – 10h00 às 13h00

- Importância das estatísticas oficiais
- Metodologias de produção estatística
- Visita aos principais indicadores estatísticos nacionais e internacionais
- Interpretação de dados estatísticos e conceitos estatísticos gerais
- Apresentação e discussão conjunta dos projetos com vista a seleccionar os dados estatísticos a utilizar em cada estudo de avaliação a realizar

4.ª Sessão – Como avaliar as opções de atuação pública – Pedro Pita Barros (FEUNL)

Quinta-feira, 24 de março de 2011 – 10h00 às 13h00

- Adoção da metodologia a utilizar para avaliar as opções de atuação pública
- Identificação dos custos e benefícios e respectiva quantificação
- Avaliação dos impactes distributivos das opções de atuação pública em avaliação
- Apresentação e discussão conjunta dos projetos.

• Workshop Regulatory Impact Assessment – Programa (2011)

1.ª Sessão – Regulatory Impact Assessment

31 de março 2011 – Jose Seis Dedos

UK Institutional Framework

- Better Regulation Executive (BRE)
- Regulatory Policy Committee
- Better Regulation Strategy Group
- National Audit Office (NÃO)

UK Policy Making

- Quality of regulation – a priority
- Rule One-in, One-out
- Risk based enforcement regime

Key elements of RIA

- Clear objectives
- Risks
- Costs benefits
- Small business impact
- Consultation

2ª Sessão – Regulatory Impact Assessment

1 de abril 2011 – Rob Van Gestel

Legislative Policy – main questions

- What determines the quality of legislation?
- How can we distinguish between good and bad laws?
- Why do we need *ex ante* evaluation?
- Advantages and disadvantages of *ex ante* evaluation of legislation
- Does impact assessment stimulate the use of alternative to traditional legislation, such as self-regulation and co-regulation?
- What functions can sunset clauses and experimental clauses serve in legislation?

Anexo III

Avaliação legislativa em Portugal – Súmula de estudos e publicações

1. Elenco de estudos

• Diversas entidades

1. Estudo – *Efeito de algumas normas do Código de Procedimento Administrativo – estudo de caso em avaliação legislativa*

Data – 1995

Entidade responsável – Instituto Nacional de Administração.

Equipa de projeto – juristas (2), sociólogo (1).

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – estudo de avaliação legislativa de algumas disposições do CPA, aprovado em 1991, junto de serviços e organismo da AP previamente seleccionados. Tentou aferir-se em que medida os dispositivos da lei eram realmente cumpridos (efetividade). Para a versão revista do CPA, aprovada em 1996, contribuíram algumas das conclusões deste estudo, conforme referido no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 6/96, de 15 de janeiro.

Publicação – *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n.º 12, janeiro-março de 1995, pp. 5-49.

2. Estudo – *Estudo de avaliação da fase experimental de aplicação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) – Legislação experimental*

Data – 1997

Entidade responsável – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Centro Associado do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Equipa de projeto – sociólogos.

Tipo de Avaliação – *Avaliação intercalar* – estudo de avaliação dos projetos piloto aprovados desde o início da fase experimental do RMG – julho a dezembro de 1996. As conclusões e recomendações deste estudo constituíram elementos essenciais para a elaboração do diploma regulamentar da lei do RMG.

Publicação – *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da fase experimental*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 1998.

Em abril de 2002 foi publicado um outro estudo de avaliação *ex post* sobre o RMG da responsabilidade do Instituto para o Desenvolvimento Social, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, em colaboração com especialistas oriundos de vários centros universitários de investigação. A avaliação centrou-se essencialmente no aprofundamento dos impactes que os processos de execução desta medida provocaram.

3. Estudo – Estudo de avaliação legislativa parcial, referente ao impacte da «revisão do regime de deferimento tácito», consagrado no Código de Procedimento Administrativo

Data – 2001

Entidade responsável – Comissão de Simplificação Legislativa.

Equipa de projeto – economistas (2), jurista (1).

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex ante* – estudo com o *objetivo pedagógico* de apresentar uma primeira análise de impacte, incluindo uma análise custo-benefício, como um instrumento de avaliação de propostas legislativas de conteúdo jurídico complexo. Não chegou a ser feita a análise custo-benefício, como se refere no texto, dado condicionantes de tempo que foram impostas.

Publicação – *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n.º 30/31, janeiro-junho de 2002, Vol. II, pp. 191-226.

4. Estudo – Estudo de avaliação de impacte de normas – efeitos económicos da alteração do artigo 81.º do Código da Estrada

Data – 2001

Entidade responsável – Comissão de Simplificação Legislativa.

Equipa de projeto – economistas (2).

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex ante* – estudo com o *objetivo pedagógico* de apresentar uma análise custo-benefício da alteração ao limite legal da taxa de álcool no sangue. Este estudo, que propunha a introdução de uma metodologia de avaliação legislativa na elaboração da lei, partiu da alteração introduzida no Código da Estrada e formulou seis alternativas, incluindo a manutenção da situação imediatamente anterior às alterações então introduzidas.

Com este estudo, exemplificando com um caso concreto, procurou-se evidenciar os objetivos e instrumentos dos estudos de avaliação de impacte. O estudo termina com uma reflexão sobre as estatísticas disponíveis e recomendações a contemplar para o desenvolvimento da análise custo-benefício.

Publicação – *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* n.º 30/31, janeiro-junho de 2002, Vol. II, pp. 135-182.

³²¹ Salienta-se a importância dos relatórios anuais do Conselho de Acompanhamento dos Julgados de Paz (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011), que podem ser considerados como avaliações intercalares, cujas propostas têm permitido o eficaz funcionamento daqueles julgados.

5. Estudo – *Lei dos Julgados de Paz*³²¹

Data – 2001

Entidade responsável – ISCTE/Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica – no âmbito de protocolos celebrados com o Ministério da Justiça (2005 e 2007)

Equipa de projeto – sociólogos, juristas e economistas

Tipo de avaliação – Avaliação intercalar

Publicação – *Alargamento da rede de julgados de paz*, ISCTE, junho de 2007

6. Estudo – *Os Caminhos Difíceis da «Nova» Justiça Tutelar Educativa – Uma avaliação de dois anos de aplicação da Lei Tutelar Educativa*³²²

³²² Passados seis anos sobre este estudo do OPJ, foi elaborado um novo relatório sobre a Lei Tutelar Educativa, intitulado *Entre a Lei e a Prática. Subsídios para uma reforma da Lei Tutelar Educativa*, de 2010, da autoria do OPJ e sob coordenação de Boaventura de Sousa Santos (Diretor Científico) e de Paula Fernando e Sílvia Portugal (coordenadores).

Data – 2004

Entidade responsável – Observatório Permanente da Justiça (OPJ), a pedido do Ministério da Justiça.

Equipa de projeto – investigadores do OPJ

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – estudo sobre a Lei n.º 166/99, de 14 setembro

Publicação – Site do Observatório Permanente da Justiça

http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_Tutelar.html

7. Estudo – *Regime processual civil experimental*

Data – 2006

Entidade responsável – Direção-Geral da Política de Justiça

Equipa de projeto – juristas

Tipo de avaliação – Avaliação intercalar

Publicação – Relatórios: Preliminar (junho de 2007), Inicial (outubro de 2007), Avaliação Final (dezembro 2008) e V Relatório de Monitorização (outubro de 2009)
<http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/rpce/relatorios-de>

8. Estudo – *Estudos de avaliação legislativa*

Data – 2009/2010

Entidade responsável – Direção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça (Plano de Atividades para 2011).

Equipa de projeto – juristas, técnicos de estatística

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post*.

Publicação – Site da Direção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça <http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/home>

Registam-se os seguintes estudos:

- a) Avaliação do regime das insolvências (dezembro de 2010);
- b) Divulgação da duração média das ações judiciais (novembro de 2010);
- c) Avaliação de impacte do regime jurídico da litigância de má-fé (novembro de 2010);
- d) Do defensor oficioso (julho de 2010);
- e) Contributos para a promoção da celeridade processual (setembro de 2009);
- f) Regime processual civil experimental (RPCE);
- g) Plano de Ação para o Descongestionamento dos Tribunais;
- h) Reforma dos Recursos Cíveis;
- i) Simplificação da ação executiva.

9. Estudo – *Relatório final «A Justiça Penal. Uma Reforma em avaliação»*

Data – 2009

Entidade responsável – Observatório Permanente da Justiça, a pedido da Direção Geral da Política de Justiça.

Equipa de projeto – investigadores do OPJ.

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – estudo sobre a eficácia das alterações introduzidas, em 2007, ao Código Penal e Código de Processo Penal, numa perspetiva sistémica, atendendo aos fins propostos pelo legislador e considerando o seu impacte nas organizações e intervenientes processuais e na eficiência da resposta do sistema de justiça penal.

Publicação – Site do Observatório Permanente da Justiça
http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Final_Monitorizacao_julho_2009.pdf

10. Estudo – *O novo regime jurídico do divórcio em avaliação*

Data – 2010

Entidade responsável – Observatório Permanente da Justiça, a pedido do Ministério da Justiça.

Equipa de projeto – investigadores do OPJ

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – estudo sobre os problemas detectados na aplicação da Lei n.º 61/2008, de 31 de outubro, e sobre o impacte das alterações legais no funcionamento do sistema judicial e na qualidade da justiça.

Publicação – Site do Observatório Permanente da Justiça
http://opj.ces.uc.pt/portugues/estudos/estudos_realizados.html

11. Estudo – *Avaliações de impacte legislativo: a lei do financiamento do ensino superior e a estratégia nacional da luta contra a droga*

Data – 2012

Entidade responsável – Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA) da Universidade Católica Portuguesa (Porto), a pedido da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)

Equipa de projeto – economistas; um jurista.

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – para avaliar o impacte legislativo da implementação da Lei n.º 113/97, de 16 de setembro (Lei das Propinas) e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 26 de maio (Estratégia nacional de luta contra a droga).

Publicação – *Drogas e propinas: avaliações de impacte legislativo*. Editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

12. Estudo – *Lei de Mediação Penal*

Data – 2007

Entidade responsável – Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Justiça (representado pelo Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios – GRAL, hoje integrado na Direção-Geral da Política da Justiça) e a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, visando a avaliação do projeto experimental de mediação em processo penal.

Equipa de projeto – juristas (2); sociólogo (1)

Tipo de Avaliação – Avaliação intercalar (Relatório) e avaliação *ex post* para avaliar o impacte legislativo da implementação da Lei de Mediação Penal (Lei n.º 21/2007, de 12 de junho)

Publicação – Foi entregue um Relatório final ao Ministério da Justiça. Foi publicado o texto *A Mediação Penal em Portugal*, editado pela Almedina, julho de 2012.

13. Estudo – *Incumprimento dos contratos*

Data – 2013

Entidade responsável – Centro de Investigação e Desenvolvimento da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (CEDIS), com a colaboração do Instituto de Ciências Sociais (ICS).

Equipa de projeto – juristas (6); sociólogo (1); psicólogo social (1); economista (1)

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post* – estudo para avaliação do regime legal do incumprimento dos contratos, de maneira a responder essencialmente à questão de saber se o regime legal vigente favorece ou desincentiva o cumprimento. Concluiu-se que o conhecimento sobre a legislação e as expectativas

de sanções não têm impacte significativo nos comportamentos do incumprimento. O projeto englobou a realização de um inquérito à população da área metropolitana de Lisboa sobre o incumprimento dos contratos e a análise dos seus resultados.

Publicação – relatórios parciais disponíveis em <http://cedis.fd.unl.pt/frustacao-do-incumprimento-dos-contratos>. Foi publicado o texto *Incumprimento dos Contratos. Avaliação legislativa e Perspetivas de Desenvolvimento*, editado pela Almedina, maio de 2013.

• Assembleia da República

Estudo – A realidade do aborto em Portugal

Data – 2002

Entidade responsável – A Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 57/2002, D.R.I. Série – A, de 17.10.2002, na qual propunha a avaliação da eficácia e do estado atual de cumprimento dos diplomas legislativos relacionados com o assunto regulado.

Mais se propunha que a Comissão Parlamentar do Trabalho e Assuntos Sociais ficasse responsável pela solicitação de candidaturas a instituições de ensino superior com capacidades para realizar o referido estudo e pela escolha da entidade a quem o estudo deveria ser adjudicado.

Equipa de projeto – O projeto não chegou a ser adjudicado.

Tipo de Avaliação – Avaliação *ex post*.

2. Cláusulas de avaliação legislativa *ex post*

• Legislação geral – Elenco exemplificativo

1. Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro (Código do Procedimento Administrativo) – Artigo 3.º – *Revisão*

De acordo com o previsto, foi realizada uma avaliação dos efeitos produzidos pelo Decreto-Lei n.º 442/91 e publicada a nova versão do CPA pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 15 de janeiro – cfr. Estudo 1 – *Efeito de algumas normas do Código de Procedimento Administrativo – estudo de caso em avaliação legislativa*.

2. Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (Código de Processo nos Tribunais Administrativos) – Artigo 4.º – *Revisão*

Pelo Despacho n.º 9415/2012, dos Ministérios da Justiça e das Finanças, publicado no *Diário da República*, IIª Série, de 12-07-2012, foi constituída a comissão responsável pelo estudo da revisão do Código do Procedimento

Administrativo, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

3. Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto (Código do Trabalho) –

Artigo 20.º – *Revisão*

O Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 99/2003, foi revogado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro – da qual não consta uma cláusula de avaliação.

4. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos) –

Artigo 17.º – *Acompanhamento da aplicação do Código dos Contratos Públicos*

A Portaria 701-B/2008, de 29 de julho, nomeou a Comissão de Acompanhamento do CCP e fixou a sua composição.

O Decreto-Lei n.º 18/2008 foi revogado pelo Decreto-Lei 278/2009, de 2 de outubro, que republica o código com a nova redação – dele não consta cláusula de avaliação.

5. Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (Regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum) –

Artigo 5.º – *Avaliação legislativa*

• **Legislação experimental**

A legislação experimental, pela sua própria natureza, pressupõe a existência de uma cláusula de avaliação que vai ou não permitir a extensão do regime experimental. Mencionamos, assim, como legislação experimental, a legislação que incluía uma referência expressa da sua natureza experimental. Indicamos igualmente a legislação que veio revogar ou introduzir alterações na legislação elencada.

1. Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho (Rendimento Mínimo Garantido) – cfr. Estudo 2 – Estudo de avaliação da fase experimental de aplicação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) – Legislação revogada pela Lei n.º 13/2003, 21 de maio, que pôs termo ao regime experimental e introduziu o Rendimento Social de Inserção.

2. Lei n.º 122/99, de 20 de agosto (Vigilância eletrónica) – Legislação revogada pela Lei n.º 33/2010, 2 de Setembro, que determinou a cessação do regime experimental, definindo com carácter de generalidade o regime de vigilância eletrónica.

3. **Lei n.º 78/2001**, de 13 de julho (Julgados de Paz) – cfr. Estudo 5 – *Lei dos Julgados de Paz*, alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho, que determinou o fim do regime experimental e que prevê a criação de julgados de paz a nível concelhio ou de agrupamento de concelhos.

4. **Decreto-Lei n.º 108/2006**, de 8 de junho (Regime Processual Civil Experimental)³²³ – Legislação revogada pela Lei n.º 41/2013, 26 de junho, que aprovou o novo Código de Processo Civil, aplicável a todo o território nacional.

5. **Lei n.º 21/2007**, de 12 de junho (Mediação Penal) – cfr. Estudo 12 – Lei de Mediação Penal – Importa referir a Lei n.º 29/2013, 19 de abril, que veio estabelecer os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, os quais se aplicam assim à mediação penal. No entanto, a lei salvaguarda as especificidades da mediação penal, revogando apenas o n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 21/2007, o qual regulava a fiscalização da atividade dos mediadores penais.

6. **Lei n.º 52/2008**, de 28 de agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais) – Importa referir que a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (Lei do Orçamento), veio introduzir uma alteração significativa nos n.ºs 3 e 4 do artigo 187.º da Lei n.º 52/2008, estipulando que esta continua a aplicar-se às comarcas-piloto previstas na mesma. Mais se estipulou que, tendo em conta o relatório de avaliação de impacte de aplicação da Lei n.º 52/2008, previsto no artigo 172.º desta lei, a mesma aplica-se ao território nacional de forma faseada, devendo o processo estar concluído a 1 de setembro de 2014.

3. Avaliação legislativa – Situação em Portugal

Para além das publicações que referem estudos concretos de avaliação legislativa, já mencionadas, salientam-se os seguintes artigos sobre avaliação legislativa:

2002: Carlos da Costa Morais, «Sistema de avaliação do impacte das normas jurídicas», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 32, outubro-dezembro de 2002, pp. 39-55.

Sublinha-se a referência às «fichas de avaliação de impacte», previstas no «Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999», que correspondem às primeiras iniciativas de avaliação de impacte da legislação nas PME – iniciativas que antecederam, em alguns países e na UE, a adoção de um procedimento integrado de avaliação de impacte.

Não temos informação da adoção desta metodologia, parecendo tratar-se de uma proposta não concretizada.

³²³ No que se refere ao Regime Processual Civil Experimental, foi suscitada a inconstitucionalidade do artigo 21.º, n.º. 1, do Decreto-Lei n.º 108/2006, por se considerar que a delimitação da aplicação do regime experimental a determinadas circunscrições judiciais violava o princípio da igualdade. Estava em causa a *inconstitucionalidade material* por violação do princípio da igualdade. O importante Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 69/2008 veio considerar que a norma desaplicada pela decisão recorrida não era materialmente inconstitucional. A inconstitucionalidade do artigo único da Portaria n.º 955/2006, que veio aplicar disposições do Decreto-Lei n.º 108/2006, foi posteriormente suscitada com fundamento na sua *inconstitucionalidade orgânica* por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, pois não houve prévia autorização legislativa da Assembleia da República na aprovação do Decreto-Lei n.º 108/2006, norma habilitante da Portaria n.º 955/2006. Em nova decisão, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 586/2009 considerou que a portaria não era inconstitucional, pois a questão em análise «não se enquadrava na matéria de reserva relativa da Assembleia da República nem de reserva de lei». Na doutrina, cfr. Alexandre Sousa Pinheiro «Legislação experimental e princípio da igualdade (anotação ao Acórdão n.º 69/2008 do Tribunal Constitucional)», *Scientia Iuridica*, n.º 314, abril-junho de 2008, p. 309; Susana Videira «Regime processual civil experimental. Algumas considerações do ponto de vista jurídico-constitucional», *Scientia Iuridica*, n.º 309, janeiro-março de 2007, pp. 105 e ss.

2006: Carlos Blanco de Morais, «Novas políticas públicas no domínio da legislação: um comentário ao programa 'Legislar Melhor'», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 44, outubro-dezembro de 2006, pp. 31-62.

Texto que foca os problemas que decorreram da adoção do teste Simplex, pretendendo-se apresentar o teste como «uma ficha de avaliação de impacte legislativo» e não apenas como um mero exercício de avaliação de encargos administrativos. Salienta-se a «inviabilidade em se realizar uma avaliação de impacte normativo a partir do teste Simplex».

2006: Nuno Garoupa, Guilherme Vasconcelos Vilaça, «A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 44, outubro-dezembro de 2006, pp 5-29.

Um texto sobre as deficiências e dificuldades no desenvolvimento de um sistema de avaliação legislativa em Portugal.

2009: OECD, *Better Regulation in Portugal*.

2009: Carlos Blanco de Morais, «O Programa Legislar Melhor. Dois anos depois», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 61-62.

Texto que sinaliza uma das principais deficiências na execução do programa, ou seja, a «não introdução de um sistema de avaliação prévia de impacte dos atos normativos».

2009: Nuno Garoupa, «Improving legislation. A note of pessimism», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 153-160. Numa apreciação muito crítica da produção legislativa nacional, refere-se, como uma importante medida que o Governo deveria adoptar, a introdução de uma avaliação de impacte legislativo obrigatória no caso de alteração ou aprovação de nova legislação de importância significativa.

2010: Carlos Blanco de Morais (coord.), *Guia de avaliação de impacte normativo*. Primeiro guia de avaliação de impacte normativo publicado no País, apresentado com um carácter experimental, a ser desenvolvido no âmbito da Direção-Geral da Política de Justiça e sujeito a uma «necessária avaliação».

Anexo IV

Referências bibliográficas e sites de interesse

1. Ciência da Legislação/Teoria da Legislação

• Geral

- ADELLE, Camilla; JORDAN, Andrew; Turnpenny, John, *environment and planning C: Government and Policy*, volume 30, 2012.
- ATIENZA, Manuel, *Contribución a una Teoria de la Legislación*, Madrid, Editorial Civitas, 1997.
- BARZELAY, Michael, «Learnig from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research», *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Volume 20, n.º 3, 2007, pp. 521-543.
- BARDACH, Eugene, «Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research», em *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, vol. 20, n.º 3, 2007, pp. 521-543
- BENTHAM, Jeremy, *Nomografia o el arte de redator leyes*, ed. Virgilio Zapatero, trad. Cristina Pabón, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Boletín Oficial del Estado, 2000.
- BOBBIO, Norberto, *Essais de théorie du droit*, Paris, Éditions Bruylant, 1998.
- BRITO, Susana; ETTNER, Diana, «Fewer laws, more access, improved enforcement», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Baden-Baden, Nomos, 2011, pp. 129-135.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, «Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um Curso de Teoria da Legislação», *Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra*, Volume LXIII, 1987, pp. 405 e ss.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, «Os impulsos modernos para uma teoria da legislação», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, 1, abril-junho de 1991, pp. 7-14.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, «Sobre o Clube dos Nomófilos/Nomógrafos e a difícil Arte de Legislar no Estado Contemporâneo», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 109-122.
- CARBONNIER, Jean, *Flexible Droit. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1983.

- CARBONNIER, Jean, *Sociologie Juridique*, Paris, Presse Universitaire de France, 1978.
- CAUPERS, João, «Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 35, outubro-dezembro de 2003, pp. 5-87.
- CAUPERS, João, «Dos porquês aos para quês das leis: Existirá uma verdadeira racionalidade legislativa?» *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 79-89.
- CHEVALLIER, J., «A racionalização da produção jurídica», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 3, janeiro-março de 1992, pp. 9-23.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2006: jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation Française, 2006.
- DELNOY, Paul, *Éléments de méthodologie juridique*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2005.
- DUARTE, David; PINHEIRO, Alexandre Sousa; ROMÃO, Miguel Lopes; DUARTE, Tiago, *Legística. Perspetivas sobre a Conceção e Redação de Atos Normativos*, Coimbra, Almedina, 2002.
- DRAGO, Roland (direction), *La Confection de la loi. Cahiers des sciences morales e politiques*, Paris, Press Universitaire de France, 2005.
- FILANGIERI, Gaetano, *La scienza della legislazione*, Volume I-IV, a cura di Renato Bruschi, Milão, Generoso Procaccini, 1998.
- GONÇALVES, Maria Eduarda; GUIBENTIF, Pierre (coord.), *Novos Territórios do Direito, Globalização, Europeização e Transformação da Regulação Jurídica*, Lisboa, Princípia, 2008.
- HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard, *Pressure Through Law*, Routledge, 1992.
- HESPAÑA, António Manuel, *O Caleidoscópio do Direito. O Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje*, 2.ª edição reelaborada, Coimbra, Almedina, 2009.
- HESPAÑA, António Manuel, «Leis Bem Feitas e Leis Boas», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 31-47.
- HOMEM, António Pedro Barbas, «A 'Ciência da Legislação': conceptualização de um modelo jurídico no final do Ancien Regime», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 16, abril-junho de 1996, pp. 15-66.
- HOMEM, António Pedro Barbas, «Introdução Histórica à Teoria da Lei – Época Moderna», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 26, outubro-dezembro de 1999, pp. 41-101.
- KARPEN, Ulrich (ed), *Legislation in European Countries*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1996.
- KARPEN, Ulrich, *National Legislation in the European Framework*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1998.
- KARPEN, Ulrich; DELNOY, Paul (eds.), *Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1996.
- KELLERMANN, Alfred E.; AZZI, Giuseppe Clavarini; JACOBS, Scott H.; DEIGHTON-SMITH, Rex (eds.), *Improving the quality of legislation in Europe*, The Hague, Kluwer Law International, 1998.

- MADER, Luzius, «La législation: objet d'une science en devenir», *La Science de la Legislation*, Paris, Centre de Philosophie du Droit, 1988, pp. 9-20.
- MADER, Luzius, «From the struggle for law to the nurture of lawmaking – recent efforts by the Swiss Confederation to improve the quality of legislation», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 295-311.
- MADER, Luzius; KARPEN, Ulrich (eds), *The participation of civil society in the legislative process*, Baden-Baden, NOMOS, 2004.
- MADER, Luzius; MOLL, Chris (eds), *The learning legislator*, Baden-Baden, NOMOS, 2009.
- MADER, Luzius; ALMEIDA, Marta Tavares de (eds), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011.
- MIRANDA, Jorge; SOUSA, Marcelo Rebelo de (coord.), *A Feitura das Leis*, Volume II, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986.
- MIRANDA, Jorge, «Lei, Estado de Direito e qualidade das leis. Brevíssima nota», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 91-97.
- MONCADA, Luís Cabral, *Contributo para uma Teoria da Legislação*, Pedro Ferreira, 1998.
- MONTESQUIEU, *De l' esprit des lois*, 2 Volumes, Paris, Galimard, 1995.
- MORAIS, Carlos Blanco de, *Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Lisboa, Verbo, 2007.
- MORAND, Charles-Albert (ed), *Légistique Formelle et Matérielle – Formal and Material Legistic*, Presses Universitaires D' Aix-Marseille, 1999.
- Müller, Georg; Uhlmann, Felix, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Schulthess, Zurich, 2013.
- NICOLETTI, G. and SCARPETTA, S. (2003), «Regulation, productivity and growth: OECD evidence», em *Economic Policy*, Volume 18, issue 36, pp. 9-72.
- NOLL, P., *Gesetzgebungslehre*, Hamburg, Rowohlt, 1973.
- OGUS, Anthony, «Self-Regulation», *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999, pp. 587-602.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, MARQUES, Maria Manuel Leitão, RAFEIRO, Mariana, GUEDES, Ana Cláudia, *Licenciamento Zero – Regime Jurídico Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012.
- PASANO, Rodolfo, *Introduzione alla legistica. L'arte di prepararle leggi*, Milano, Dott. A Giuffrè Editore, 1999.
- PELIER, Patricia, «Legislation in the 21st century: Legitimate and rational lawmaking in a context of multilevel governance», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 357-370.
- RADAELLI, Claudio, «Regulatory management: training whom, how and for what purposes?», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 221-232.
- RADAELLI, Claudio; FRANCESCO, Fabrizio de, *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- SAURA, Ángeles Galiana, *La Ley: entre la razón y la experimentación*, Tirant lo Blanch, 2008
- SCHNEIDER, Hans, *Gesetzgebung: ein Lehr und Handbuch*, Heidelberg, Muller, 2002.

- SOUSA, Marcelo Rebelo de Sousa, «A lei no Estado contemporâneo», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 11, outubro-dezembro de 1994, pp. 5-18.
- TURNPENNY, J.; RADAELLI, C.; JORDAN, A.; JACOB, K., «The Policy and politics of policy appraisal: Emerging trends and new directions», *Journal of European Public Policy*, 16(4), 2009, pp. 640-653
- TYLER, Tom R., *Why People Obey the Law*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- WEATHERILL, Stephen (ed), *Better Regulation*, Oxford, Hart Publishing, 2007.
- WIENER, J., *Better Regulation in Europe. Current Legal Problems*, Yearbook, Volume 59, 2006.
- WINTGENS, Luc (ed.), *Legisprudence. A New Theoretical Approach to Legislation*, US and Canada, Hart Publishing, 2002.
- WINTGENS, Luc J; THION, Philippe (eds), *Legislation in context: essays in legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2007.
- ZAPATERO, Virgilio, *El Arte de Legislar*, Navarra, Editorial Aranzadi, 2009.
- ZAMBONI, Mauro, *The Policy of Law. A Legal Theoretical Framework*, US and Canada, Hart Publishing, 2007.
- ZANDER, Michael, *The Law-Making process*, 6ª edição, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

• Avaliação de impacte legislativo

- «Avaliação da Legislação», número temático de *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 33/34, janeiro-junho de 2003.
- «Actas da Conferência Avaliação Legislativa», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 42/43, janeiro-junho de 2006.
- ALLIO, Lorenzo, *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009*. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'Économie (SECO), Allio/Rodrigo Consulting, 2011.
- ALMEIDA, Marta Tavares de; BARROS, Pedro Pita; GAROUPA, Nuno, «Avaliação Legislativa do CPA. Deferimento Tácito (artigo 108.º)», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 30/31, Volume II, janeiro-junho de 2002, pp. 191-226.
- BARROS, Pedro Pita; GAROUPA, Nuno, «Avaliação de Impacte de Normas – Efeitos económicos da alteração do artigo 81.º do Código da Estrada», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 30/31, Volume I, janeiro-junho de 2002, pp. 135-182.
- BUSSMANN, Werner, «Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz», in Heinz SCHÄFFER (dir.), *Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) – Weitere Erfahrungsberichte aus der In- und Ausland / Staatspraxis und Wirtschaft*, Viena, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007, pp. 1-20.
- BUSSMANN, Werner, «Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice», *Evaluation* 16(3), 2010, pp. 279-293.
- BORISSOVA, Olga (ed.), *Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best Practices in Europe*, Center for European Programmes, American University in Bulgaria, Sofia, 2004.

- CAUPERS, João, «The limited rationality of the legislative decision», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 193-199.
- CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre, «Efeitos de algumas normas do Código do Procedimento Administrativo – estudo de caso em avaliação legislativa», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 12, janeiro-março de 1995, pp. 5-49.
- COPELAND, Curtis W., «O Departamento de Auditoria – Geral dos Estados Unidos e a fiscalização da ação normativa federal», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 33/34, janeiro-junho de 2003, pp. 33-57.
- DELGAMP, A; BERGEL, Jean-Louis; DUPAS, A. (coord.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, Documentation Française, 1995.
- DELLEY, Jean-Daniel, «Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative?», *Législation d'aujourd'hui*, 2, 1990, pp. 15 e ss.
- DUPRAT, Jean-Pierre, «Costs for economy, bureaucracy and citizen», in Ulrich Karpen (org) *Évaluation of Législation*, Baden-Baden, NOMOS, 2002.
- FRANCESCO, Fabrizio de, «Diffusion of Regulatory Impact Assessment and Standard Cost Model: a comparative analysis», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 238-250.
- GAROUPA, Nuno, «Análise Económica do Direito», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 32, outubro-dezembro de 2002, pp. 23-38.
- GAROUPA, Nuno, «Limites ideológicos e morais à avaliação económica da legislação», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 42/43, janeiro-junho de 2006, pp. 83-102.
- GAROUPA, Nuno, «Improving Legislation. A note of pessimism», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 153-160.
- GAROUPA, Nuno, «Regulatory Impact Assessment – Economic and Political Dimensions», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 200-207.
- GAROUPA, Nuno; VILAÇA, Guilherme, «A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 44, outubro-dezembro de 2006, pp. 5-29.
- GESTEL, Rob van; MENTING, Marie-Claire, «The impact of ex ante evaluation of legislation: going Dutch?», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 218-237.
- HERTIN, J.; TURNPENNY, J.; JORDAN, A.; NILSSON, M.; RUSSEL, D.; NYKVIST, B., «Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilization of knowledge in the policy process», *Environment and Planning A*, 41(5), 2009, pp. 1185-1200
- ISSALYS, Pierre, «Impact Assessment as a Mean towards Higher Quality of Legal Norms: beware of Blind Spots», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 208-217.

- JACOBS, Colin «The evolution and development of regulatory impact assessment in the UK», *Regulatory Impact Assessment – Towards Better Regulation?*, UK Edward Elgar Publishing, 2007.
- JACOBS, Scott, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs and Associates Inc., 2006.
- JONATHAN, Werschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A critical analysis of ex ante Evaluation*, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2009.
- KARPEN, Ulrich (ed.) *Evaluation of Legislation*, Baden-Baden, NOMOS, 2002.
- KARPEN, Ulrich, «Institutional framework for an efficient Regulatory Impact Assessment», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009, pp. 379-389.
- KELLERMANN, Alfred; AZZI, Giuseppe (coord.), *Improving the quality of Legislation in Europe*, Haia – Londres, Kluwer Law International, 1998.
- KEYWORTH, Tim; YARROW, George, *Revising the Regulatory Impact Assessment: Response to the BRE's Consultation*, Regulatory Policy Institute, UK, 2006.
- KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David (eds), *Regulatory Impact Assessment-Towards Better Regulation?*, UK, Edward Elgar Publishing, 2007.
- KNIESNER, Thomas J.; VISCUSI, W. Kip, «Why relative economic position does not matter: a cost-benefit analysis», *Yale Journal on Regulation*, 20(1), Winter, 2003.
- LUPO, Nicola, «La Diretiva sull'Analisi di Impatto e sull'Analisi Técnico-Normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità delle normazione», *Quaderni Costituzionali*, Ano XX, n.º 3, dicembre 2000, pp. 748 e ss.
- MADER, Luzius, *L' évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot, 1985.
- MADER, Luzius, «A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 1, abril-junho de 1991, pp. 39-49.
- MADER, Luzius, «Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation», *Statute Law Review*, n.º 2, 2001, pp. 119-131.
- MADER, Luzius, «Evaluating the effects of legislation – the current situation in Switzerland», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 33/34, janeiro-junho de 2003, pp. 85-105.
- MADER, Luzius, «Prospective evaluation and regulatory impact analysis: do they make laws better?», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 42/43, janeiro-junho de 2006, pp. 171-185.
- MARTELLI, Mario, *Contribution to general discussion. Conference: Regulatory Impact Assessment*, organized by SIGMA, Ankara, 19-21 April, 2006.
- MEUWESE, Anne C. M., *Impact Assessment in EU Lawmaking*, European Monographs, The Netherlands, Kluwer Law International, 2008.
- MORAIS, Carlos da Costa, «Sistema de avaliação do impacte das normas jurídicas», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 32, outubro-dezembro de 2002, pp. 39-55.
- MORAND, Charles-Albert (coord.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-Marseille, Presses Universitaires d' Aix – Marseille, 1993.

- MORAND, Charles-Albert, «Formes et fonctions de l'évaluation législative», em *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Bruxelles, Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1999, pp. 207-227.
- MUNDAY, Roderick, «In the wake of 'good governance': Impact Assessments and the Politicisation of Statutory Interpretation», *Modern Law Review*, 3 (2008), pp. 385-412.
- OGUS, Anthony, «Regulatory Appraisal: A neglected opportunity for Law and Economics», *European Journal of Law and Economics*, 6, 1998, pp. 53-58.
- OGUS, Anthony, «Regulatory impact analysis: the political dimension», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 42/43, janeiro-junho de 2006, pp. 163-175.
- RADAELLI, Claudio, «Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment», *Journal of European Public Policy*, 12:5, 2005, pp. 924-943.
- RADAELLI, Claudio; ALLIO, L.; RENDA, A.; SCHREFFLER, Lorna, *How to learn from the international experience: impact assessment in the Netherlands*, Centre for European Governance, Exeter, March 2010.
- RADAELLI, C., MEUWESE, A. C. M., «Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU», *West European Politics*, 33(1), 2010, pp. 136-153.
- RENDA, Andrea, *Impact Assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006.
- RISSI, Christof; SAGER, Fritz, «Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment: Evidence from Swiss Policymaking», *Regulation and Governance* 2012 (available on <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12002/pdf>).
- ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard H., *Evaluation: A Systematic Approach*, 7ª edição, Londres, Sage Publications, 2004.
- SCHAFFER, Heinz, «Evaluation and assessment of legal effects procedures: towards a more rational and responsive lawmaking process», *Statute Law Review*, n.º 2, 2001, pp. 132-153.
- SHAPIRO, Stuart; MORRALL, John F., «The triumph of regulatory politics: Benefit-cost analysis and political salience», *Regulation & Governance*, Volume 6, Issue 2, 2012, pp. 189-206.
- VERSCHUUREN, Jonathan (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- VOERMANS, Wim, «Evaluation of legislation in Netherlands», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 33/34, janeiro-junho de 2003, pp. 33-46.

• **Acessibilidade**

- BELLEY, Jean-Guy, «Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit», *Revue Canadienne Droit et Société/Canadian Journal of Law and Society*, vol. 26, n.º 2, 2011, pp. 257-276.
- CAMMAROTA, Giuseppe; PICCIRILLI, Giovanni, «Political Communication and Effectiveness of Legislation. Challenges to the certainty of law beyond the law in the

- books», in Luzius Mader e Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 288-296.
- DRINÓCZI, Tímea, «Communication in Legislation – using ICT», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 277-287.
- GOMES, Conceição, *Os Atrasos da Justiça*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos/Relógio d'Água, 2011.
- GUIBENTIF, Pierre, *La pratique du droit international et communautaire de la sécurité sociale – Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Basileia/Frankfurt-am-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- GUIBENTIF, Pierre, Vanda GORJÃO e Rita CHETA, *Comunicação social e representações do crime*, Lisboa, CEJ, 2002.
- KISKINOV, Vihar, «Legal Action in the Virtual Realm: new legislative methodology and techniques», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 297-307.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.
- LUHMANN, Niklas ([1972] 1985), *A Sociological Theory of Law*, London/Boston, Routledge & Kegan, 1985 [tradução de *Rechtssoziologie*, Reinbekbei Hamburg, Rowohlt, 1972].
- LUHMANN, Niklas ([1993] 2004), *Law as a Social System*, Oxford, Oxford University Press, 2004 [tradução de *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1993].
- MERTON, Robert K., «Social Structure and Anomie and Continuities in the Theory of Social Structure and Anomie», *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1968.
- PEDROSO, João, *Acesso ao direito e à Justiça: um direito fundamental em (des) construção. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e da criança*, Coimbra (dissertação de doutoramento), 2011.
- ROBINSON, William, «Making UE Legislation more accessible», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, NOMOS, 2011, pp. 263-276.
- SOARES, Fabiana de Menezes, «Decodification and Legis-action», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 253-262.
- STEFANOU, Constantin, «Drafting as a form of Communication», in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments*, Baden-Baden, NOMOS, 2011, pp. 308-320.

2. Periódicos de Referência

European Journal of Risk Regulation, disponível em: <http://www.lexxion.eu/ejrr>

*Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*³²⁵

Statute Law Review, Reino Unido, disponível em: <http://slr.oxfordjournals.org/>

LeGes-Gezetzgebung Evaluation, Suíça, disponível gratuitamente em: www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/index.html

Zeitschrift Fur Gesetzgebung-Zg, Alemanha, disponível em: <http://www.hjr-verlag.de/Juristische-Wissenschaft/Verwaltungsrecht/ZG-Zeitschrift-fuer-Gesetzgebung-Jahresabonnement-Inland-Zeitschrift.html>

Legisprudence – International Journal for the Study of Legislation, disponível gratuitamente em: <http://www.ingentaconnect.com/content/hart/legis>

³²⁴ Com a extinção, em 2012, do Instituto Nacional de Administração (INA), cessou a publicação do periódico. A coleção completa, até ao n.º 53, está disponível na Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

3. Centros de Investigação especializados

<http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/ALREG/index.php>

<http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/index.php>

<http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/home.aspx>

<http://www.unige.ch/droit/cetel/index.html>

4. Documentação oficial disponível online

OECD

OECD, *Policy Briefs*: www.oecd.org/publications/Policybriefs

OECD, *Recommendation of the Council of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)

OECD, *Good practices in the design and implementation of RIA systems*, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/28/35258309.pdf>

OECD, *Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries*, 1997, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/35258828.pdf>

OECD, *Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris, 1997, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/2391768.pdf>

OECD, *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*, Paris, 2002.

OECD, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/9/35258430.pdf>

OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for developing countries*, June 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>

- OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005, <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>
- OECD, «*Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): Tools for Policy-Maker*», Special Session of the OECD Working Party on Regulatory Management and Reform, OECD Headquarters, Paris, 2007, <http://www.oecd.org/mena/governance/38706266.pdf>.
- OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf>.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence*, OECD, 2009, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en.
- OECD, *Better Regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 Member States of the European Union*, Paris 2009, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeeu15countryfinder.htm>
- OECD, *Better Regulation in Europe: Portugal*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44830175.pdf>
- OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>
- OECD, *Better Regulation in Europe: Netherlands*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/44912418.pdf>
- OECD, *Better Regulation in Europe: Spain*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/46123112.pdf>
- OECD, *Better Regulation in Europe: Germany*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf>
- OECD, *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates*, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/45405554.pdf>
- OECD, *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: oversight Bodies in OECD Countries*, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kzglrvcpth.pdf?expires=1352652380&id=id&accname=guest&checksum=4DoDDECAB2BDD1A2B40197223D4CE884>.

União Europeia

a) Documentos de interesse geral

- Mandelkern Report on Better Regulation*, 2001, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf
- COM (2002) 278 final – Action Plan «Simplifying and improving the regulatory environment», <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:en:PDF>
- Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking*, 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>
- COM (2005) 97 final – *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:en:PDF>

COM (2007) 502 final – A Europe of Results – Applying Community Law, http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/pdf/com_2007_502_en.pdf

COM(2009)15, Third strategic review of Better Regulation in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:en:PDF>

COM (2010) 543 final – Smart Regulation in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>

b) Documentos sobre Regulatory Impact Assessment

COM (2002) 276 final – Communication from the Commission on Impact Assessment, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>

SEC (2005) 791 – Impact Assessment Guidelines, 15 June 2005 with March 2006 update, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SEC_2005_791_Impact_Assessment_Guidelines_2006update.pdf

Inter-institutional Common Approach to Impact Assessment, November http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

Commission decision of 28 February 2006, setting up a group of high-level national regulatory experts, (2006/210/EC), http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/hlg_br_mandate_28_february_2006_en.pdf

Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment, Final Report and Conclusion. Brussels/ Washington DC, May 12, 2008, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/eu_us_consult/joint_paper_sg_oira_050808.pdf

SEC (2009) 92, Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf

Commission decision of 4 February 2010, extending the period of application of Decision 2006/210/EC, (2010/63/EC), http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/hlg_br_mandate_renewal_4_february_2010_en.pdf

SEC (2011) 567 final – Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf

Impact Assessment website with IA examples, <http://www.liaise-noe.eu/content/library-ia-case-studies>

Impact Assessment Board, sítio oficial: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm

Impact Assessment Board report for 2011(SEC (2012) 101 final), http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0101_en.pdf

Impact Assessment Board report for 2012, http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

c) Custos administrativos da lei

COM(2005)518, EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0518:EN:NOT>

SEC(2005)1329, Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase (April-September 2005), http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/sec_2005_1329_en.pdf

COM(2006)691 Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0691:EN:NOT>

COM(2007)23, Action programme for reducing administrative burdens in the EU Commission Communication, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0023:EN:NOT>

COM(2009)16, Reducing administrative burdens in the European Union – 2008 progress report and 2009 outlook, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0016:EN:NOT>

d) Legística Formal

European Council, Birmingham, 16 October 1992, http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/bi_en.pdf.

Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993y0617\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993y0617(01):EN:NOT)

Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0317\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0317(01):EN:NOT)

Holanda

Dutch Advisory Board on Regulatory Burdens (ACTAL): <http://www.actal.nl/english/about-actal/>

Suécia

Swedish Better Regulation Council (Regelradet): <http://www.regelradet.se>

Reino Unido

www.cabinetoffice.gov.uk/content/impact-assessments

www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cabinet-office-input-and-impact-indicators

www.cabinetoffice.gov.pt/content/statement-new-regulation

Suíça

Conseil federal (Switzerland), *Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts*, 22 de agosto de 2007, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/6121.pdf>

Conseil federal (Switzerland), *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)*, 4 de novembro de 2009 <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/7915.pdf>

Office fédéral de la justice (Switzerland), *Guide de législation. Module «Loi»*, Berna, Confédération Suisse, 2008 <http://bj.admin.ch/content/dam/data/staatbuerger/legistik/modul-gesetz-f.pdf>

Office federal de la Justice (Switzerland), *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation federal*, Berna, Confédération Suisse, 2007 <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staatbuerger/legistik/gleitf-f.pdf>

Índice Temático

A

Acessibilidade da lei

- associações (visando conhecimento da lei), 188, 191, 192, 194, 195, 197, 198
- catálogo de palavras-chaves, 205
- codificação, 23, 98, 99, 170, 172, 173
- compilação, 98, 99, 101, 103, 114, 125, 170, 172
- compilação oficial da legislação, 53, 100, 186, 205
- consolidação, 17, 32, 68, 99, 106, 112, 114, 170, 172, 173, 174
- *Diário da República*, 104, 106, 108, 109, 114, 148, 174, 176, 179, 180, 185, 198, 202
- *Diário da República Eletrónico*, 104, 105, 109, 114, 176, 179, 180, 198
- Digesto, 103, 104, 109, 114, 181, 185
- ensino de introdução a noções jurídicas, 195
- folhetos informativos, 198
- informação (sobre conteúdo da legislação), 181, 184, 185, 186, 190, 196, 198
- índice sistemático, 205
- portal de informação legislativa, 109
- Provedor de Justiça, 192
- regra da publicidade, 174
- republicação, 170, 172

Acordo Interinstitucional sobre as Diretrizes Comuns em Matéria de Qualidade de Redação da Legislação Comunitária, *Ver* União Europeia

Agência para a Modernização Administrativa (AMA), *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Alternativas regulatórias,

- autoregulação, 19, 33, 37, 47, 74, 79, 84, 94, 95, 96, 100
- códigos de conduta, 47
- coregulação, 33, 37, 47, 74, 79
- heteroregulação, 95

Análise custo-benefício, 32, 75

Análise de risco, *Ver* OCDE e Reino Unido

Aplicações informáticas, 189, 190, 191, 194, 198

Assembleia da República

- Comissão dos Assuntos Europeus, 117, 118
- Conferência dos presidentes das Comissões Parlamentares, 120, 124
- consulta pública, 122, 124, 129, 131, 133, 135, 136, 139, 141, 143, 145, 146, 203
- *Diário da Assembleia da República*, 119, 124, 125, 128, 129, 131, 133, 135, 137, 140, 141, 143, 145
- Guia de Boas Práticas Legislativas, 120
- Nota técnica, 116, 121, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147
- princípio da subsidiariedade, 31, 32, 116, 117, 118, 124
- procedimento parlamentar de transposição de diretivas comunitárias, 123, *Ver* transposição de diretivas
- procedimento legislativo comum, 119 a 124
- projetos de lei (exemplos), 140 a 147
- propostas de lei (exemplos), 125 a 139 e 147
- Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, 116, 117
- Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, 119, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 136, 138, 143, 184
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental, (UTAO), 127

Assembleias Legislativas Regionais, 85

Atos jurídicos da União Europeia,

- decisão, 17, 19, 28, 66, 69, 70, 72, 75, 76, 88, 89
- diretiva, 88, 89, 90, 96, 108, *Ver* Transposição de diretivas
- regulamento, 88, 89, 90

- Atos legislativos,
 – decretos-leis, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 107, 201
 – decretos legislativos regionais, 84, 85, 90
 – leis, 23, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 191, 201, 202, 203
- Audição aberta, *Ver* Participação na elaboração da lei
- Audição facultativa, *Ver* Participação na elaboração da lei
- Audição obrigatória, *Ver* Participação na elaboração da lei
- Autoregulação, *Ver* Alternativas regulatórias
- Avaliação de impacto legislativo, 26, 27, 28, 29, 34, 41, 42, 43, 44, 46, 60, 61, 63, 65, 68, 69, 70, 75, 79, 104, 109, 149, 160, 162, 201, 203
 – avaliação prévia de impacto legislativo (*ex ante*), 76, 151, 153, 156, 157, 161
 – avaliação sucessiva de impacto legislativo (*ex post*), 76, 103, 151, 153, 154, 156, 157
 – estudos de avaliação legislativa, 156, 157, 203
 – recomendação a Portugal (OCDE), 157
- B**
- Balcão do Empreendedor, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa
- Better Regulation Agenda, *Ver* Holanda, OCDE, Reino Unido, Suécia, Suíça, União Europeia
- Biblioteca Nacional, 105
- Busca (Motor de), 181
- C**
- Catálogo de palavras-chaves, *Ver* Acessibilidade da lei
- Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), 99, 102, 103, 109, 110, 155
- Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo (CETAL), 99
- Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), 103
- Ciclos eleitorais, 65
- Ciclo político, 60
- Circulação eletrónica de documentos, 150, 158
- Ciência da Legislação, 23, *Ver* Legisprudência, Legística e Teoria da Legislação
- Codificação, *Ver* Acessibilidade da lei
- Códigos de conduta, *Ver* Alternativas regulatórias
- Código de conduta das audições, *Ver* Participação na elaboração da lei
- Comissão para a Simplificação Legislativa, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa
- Comissão Técnica Responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa
- Compilação, *Ver* Acessibilidade da lei
- Compilação oficial da legislação, *Ver* Acessibilidade da lei
- Comunidades epistémicas, 62
- Conferência dos presidentes das Comissões Parlamentares, *Ver* Assembleia da República
- Consolidação, *Ver* Acessibilidade da lei
- Constituição,
 – Constituição holandesa, 37, 38
 – Constituição portuguesa, 84, 88, 90, 96, 119, 136, 138, 140, 141, 143, 148, 158, 163, 168, 169, 170, 171, 174, 184
 – Constituição suíça, 54, 58
- Consulta pública, *Ver* Participação na elaboração da lei
- Contratos (como meio de aplicação da lei), 193, 194
- Contratos administrativos, 83
- Convenções coletivas de trabalho, 83
- Cooperação internacional, 205
- Coregulação, *Ver* Alternativas regulatórias
- Crescimento económico, 25, 32, 64, 145
- Crise económica, 30, 64, 65, 66, 75

Custos administrativos da lei, 29, 33, 35, 36, 40, 41, 61, 104, 113, 151, 203

Custos de contexto da lei, 40

D

Decisão, *Ver* Atos jurídicos da União Europeia

Declaração de rectificação, *Ver* Legística Formal

Decretos regionais, *Ver* Normativos de valor infralegal

Decretos regulamentares, *Ver* Normativos de valor infralegal

Decretos regulamentares regionais, *Ver* Normativos de valor infralegal

Decretos-leis, *Ver* Atos legislativos

Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Democracia, 38, 56, 59, 195

Desenvolvimento económico, 26, 27, 28, 32, 33, 98, 99, 110

Deslegalização, 100

Desmaterialização do procedimento legislativo, 150, 153, 160

Despachos normativos, *Ver* Normativos de valor infralegal

Desregulamentação, 26, 98, 100

Diário da Assembleia da República, *Ver* Assembleia da República

Diário da República, *Ver* Acessibilidade da lei

Diário da República Eletrónico, *Ver* Acessibilidade da lei

Dicionário Jurídico, 109

Digesto (Base de Dados) *Ver* Acessibilidade da lei

Diretiva, *Ver* Atos jurídicos da União Europeia; *Ver* Transposição de diretivas

E

Efetividade da lei, 71, 75, 76

Eficácia da lei, 71, 75, 76

Eficiência da lei, 71, 75, 76

Encargos administrativos da lei, *Ver* Custos administrativos da lei

Entidades de supervisão da política legislativa, 154, 155, 203

Entidades reguladoras, 30, 69, 94

Escritórios de advogados, 187, 192, 197

Estado de Direito, 19, 38, 71, 79

Estado de Direito democrático, 163, 170, 173

Estatuto dos deputados, 120

Estratégias de comunicação, 66

– Dialego con il cittadine

– Portail de la modernisation de l'action publique

European Prize for Innovations in Public Administration, 111

Execução da lei, *Ver* Metodologia Legislativa

Exposição de Motivos, 121, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147

F

Folhetos informativos *Ver* Acessibilidade da lei

Formação em Legística, 39, 40, 53, 58, 62, 205

Formulário Eletrónico, 110, 153, 154, *Ver* Nota Justificativa

Formulários (em geral), 189, 190, 191, 194

G

Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP), 102

Governance, 25, 32, 33, 64, 166

Guia de boas práticas legislativas na Assembleia da República, *Ver* Assembleia da República

Guia prático para a elaboração dos atos normativos do Governo, *Ver* Legística Formal

H

Heteroregulação, *Ver* Alternativas regulatórias

Holanda,

- Academy for Legislation, 39, 40
- Análise comparativa da política legislativa, 60 a 63
- Better Regulation Agenda, 35, 36, 40, 41, 47, 51, 53, 63
- Business Effects Tests, 61
- Dutch Advisory Board on Regulatory Burdens (Actal), 36, 40, 63
- Dutch Council of State – Advisory Board on Legislation 16, 38
- Estudos e actividades de formação, 39
- Government Information Public Act, 39, 40
- Integrated Assessment Tool (IAT), 35, 37, 40
- Regulatory Reform Group, 35, 40
- Standard Cost Model (SCM), 35, 40, 61, *Ver* União Europeia

I

Impact Assessment Board, *Ver* União Europeia

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A., 85, 143

Indicadores de impacte legislativo, 109

Indicadores para avaliar a qualidade da política legislativa, 33, 68, 70, 204

Indicadores de sistemas de gestão da legislação, *Ver* OCDE

Índice sistemático, *Ver* Acessibilidade da lei

Inflação legislativa, 23, 26, 97, 165

J

Jornal. Oficial. da UE *Ver* União Europeia

Juristas, 185

L

Legislar Melhor, *Ver* Simplificação e melhoria da qualidade legislativa

Legisprudência, 73 *Ver* Ciência da Legislação, Legística e Teoria da Legislação

Legística (material e formal), 72

Legística formal,

- declaração de retificação, 107, 108
- Guia Prático para a Elaboração dos Atos Normativos do Governo, 104, 150
- Princípio da clareza, 167
- Princípio da neutralidade, 169
- Princípio da uniformização, 168
- regras de legística formal, 79, 97, 149
- revogação expressa, 107
- revogação tácita, 107, 166

Regras de Legística para a elaboração de Atos Normativos do Governo, 150

Leis

- Lei da Boa Razão, 23
- Lei Formulário, 120, 170
- Lei do Exercício do Direito de Petição, 120
- Lei Orgânica da PCM, 155
- Lei Orgânica do CEJUR, 155
- Lei sobre acompanhamento, apreciação e pronúncia pela AR no âmbito do procedimento de construção da UE, 115, 116, 117, 118, 119

Licenciamento zero, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Lobbies, 194

M

Mandelkern Report, *Ver* União Europeia

Memorando das Políticas Económicas e Financeiras (19.12.2012), 110

Metodologia legislativa,

- avaliação *Ver* Avaliação de impacte legislativo
- determinação dos objetivos, 73, 74, 79
- escolha das opções (alternativas), 73, 74, 75, 79
- execução da lei, 73, 77, 78, 79, 205
- identificação do problema, 73, 74, 79
- procedimento de consulta, *Ver* Participação na elaboração da lei

Ministério dos Negócios Estrangeiros

- relatório do Governo ao Parlamento, 102
- publicação *Portugal na União Europeia*, 119

Motor de busca, *Ver* Busca

N

Normativos de valor infralegal,

- decretos regionais, 87
- decretos regulamentares, 87, 88, 107
- decretos regulamentares regionais, 87
- despachos normativos, 87
- portarias, 87, 91
- regulamentos municipais, 87
- resoluções do Conselho de Ministros, 87

Nota justificativa, 102, 149, 152 *Ver* Formulário electrónico

Nota Técnica, *Ver* Assembleia da República

O

Observatório da Legislação Portuguesa, 97, 107, 158, 166, 180

OCDE

- análise de risco, 30, 68
- avaliação de impacte legislativo, 27, 28, 29
- entidades de supervisão da política legislativa, 30
- gestão da legislação, 27
- indicators of Regulatory Management Systems, 29, 68, 69
- princípios orientadores para a Qualidade e Execução da Regulação, 28
- Recomendação a Portugal (avaliação de impacte legislativo), 157
- Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, 26, 27
- Regulatory Impact Analysis, 27, 28, 30
- Regulatory Oversight Bodies, 29, *Ver* Entidades de supervisão da política legislativa

Outsourcing (elaboração da legislação governamental em), 19

P

Parlamento Europeu, 64, 115, 117, 118

Participação na elaboração da lei,

- audiência aberta, 151, 158, 159
- audiência facultativa, 155, 167, 172
- audiência obrigatória, 155, 167, 172
- boas práticas, 19, 26, 59, 62, 112, 113, 158, 203
- código de conduta das audições, 158
- consulta pública, 52

- procedimento de consulta, 26, 34, 57, 68, 70, 76, 103, 158

Partidos políticos, 62, 194

PCMLEX, 103, 109, 114

PCM Unidade de diplomas, 103

Pequenas e médias empresas, 190

Planeamento da actividade legislativa

- agenda legislativa calendarizada, 204
- calendário legislativo, 123,
- «fator tempo» na elaboração da lei, 122, 123, 124
- programa anual de iniciativas legislativas, 156
- programação legislativa, 116, 122, 153, 154, 155, 159, 162

Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), 155

Portal do Governo (na Internet), 151

Presidência da República, 105

Instrumentos na elaboração da lei,

- análise de risco, *Ver* OCDE e Reino Unido
- avaliação legislativa, *Ver* Avaliação de impacte legislativo
- consulta pública, *Ver* Participação na elaboração da lei
- controlo de custos da lei, *Ver* Custos administrativos da lei
- entidades de supervisão da política legislativa, 30
- programação da actividade legislativa, *Ver* Planeamento da actividade legislativa

Princípios na elaboração da lei *Ver* Legislação Formal

- eficiência, 20, 27, 71, 75, 76, 98, 101, 104, 151, 153, 154, 160
- igualdade, 38, 150, 153, 154, 161, 165, 174, 203
- necessidade, 25, 30, 31, 32, 38, 45, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 73, 74, 75, 79, 89, 93, 98, 100, 101, 104, 107, 114, 123, 125, 128, 129, 130, 139, 140, 142, 144, 145, 147, 150, 151, 153, 154, 156, 160, 162, 165, 166, 170, 172, 174, 176, 179, 182, 203
- oportunidade, 29, 98, 106, 109
- precisão e determinabilidade da lei, 203
- proporcionalidade, 32, 38, 117, 203

- proteção da confiança, 203
- responsabilidade, 4, 32, 44, 61, 103, 105, 118, 119, 155, 157
- segurança jurídica 32, 38, 91, 108, 138, 166, 168, 170, 174
- simplicidade, 32, 70, 99, 167, 203
- subsidiariedade, 31, 32, 116, 117, 118, 124
- transparência, 27, 31, 32, 70, 100, 130, 168, 203

Portal de informação legislativa, *Ver* Acessibilidade da lei

Portarias, *Ver* Normativos de valor infralegal

Presidência do Conselho de Ministros (PCM), 93, 102, 104, 105, 111, 149, 153, 154, 155, 162

Procedimento legislativo parlamentar, 119 a 124

Procuradoria-Geral da República, 105

Programa da Indústria Responsável (SIR), *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Programa de Assistência Económica e Financeira, 154, 161

Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), 103

Programa Legislar Melhor, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Programa Simplegis, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Programa Simplex, *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Protocolo relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na UE, *Ver* Assembleia da República

Provedor de Justiça, *Ver* Acessibilidade da lei

Q

Quadro Comunitário de Apoio para Portugal (1989/1993), 156

Quadro de Apoio Comunitário (2014/2020), 156

Qualidade da lei, 25, 26, 29, 34, 66, 70, 71, 73, 79, 164

R

Regimento da Assembleia da República, *Ver* Assembleia da República

Regime de Exercício da Actividade Industrial (REAI), *Ver* Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

Regimentos do Conselho de Ministros, - Regimento do XIV Governo Constitucional, 148, 149

- Regimentos do XV Governo Constitucional, 149, 155, 159, 160, 161

- Regimento do XVI Governo Constitucional, 150, 155, 159, 160, 161

- Regimentos do XVII Governo Constitucional, 150, 151, 152, 155, 159, 160, 161

- Regimentos do XVIII Governo Constitucional, 108, 109, 152, 153, 155

- Regimentos do XIX Governo Constitucional, 153, 159, 160, 161

Regras de Legística formal, *Ver* Legística formal

Regulação independente, 19, 94

Regulamento, *Ver* Atos Jurídicos da União Europeia

Regulamentos municipais, *Ver* Normativos de valor infralegal

Regulatory oversight bodies *Ver* Entidades de supervisão da política legislativa

Reino Unido,

- análise comparativa da política legislativa, 60 a 63

- análise de risco, 48, 51

- Better Regulation Agenda, 47, 51, 63

- Better Regulation Executive (BRE), 47, 63

- Better Regulation Strategy Group, 47, 63

- Better Regulation Units, 47, 63

- Board Level Champions, 47, 63

- Guidance on Consultation Principles, 48

- Impact Assessment Guidance, 49

- National Audit Office (NAO), 47

- One in, One-out Rule, 48

- Regulatory Policy Committee (RPC), 47, 63

- Reducing Regulation Committee (RRC), 47

- sunset clauses, 47

Relatório Mandelkern, *Ver* União Europeia

Republicação, *Ver* Acessibilidade da lei

Reserva de competência legislativa,

- absoluta, 84
- relativa, 85

Resoluções do Conselho de Ministros,

- Resolução n.º 3/2000, 149
- Resolução n.º 29/2001, 99
- Resolução n.º 91/2002, 149
- Resolução n.º 66/2003, 149
- Resolução n.º 126-A/2004, 97
- Resolução n.º 82/2005, 150
- Resolução n.º 63/2006, 97, 104, 105, 158
- Resolução n.º 64/2006, 97, 104, 106, 150, 159
- Resolução n.º 198/2008, 97, 107, 152, 159
- Resolução n.º 77/2010, 97, 107, 152, 153, 159
- Resolução n.º 29/2011, 97, 110, 148, 153, 154
- Resolução n.º 51/2013, 154

Revisão constitucional de 1997, 91, 92

Revogação, *Ver* Legística Formal

S

Segurança Jurídica, *Ver* Princípios na elaboração da lei

Simplificação e Melhoria da Qualidade Legislativa

- Agência para a Modernização Administrativa, 111, 113, 152
- Balcão do Empreendedor (Portal da Empresa), 111
- Comissão para a Simplificação Legislativa, 97, 99, 100, 149, 156, 170
- Comissão Técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo, 101
- Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, 229
- Licenciamento ZERO, 111, 112, 114
- Programa da Indústria Responsável (SIR), 112, 113
- Programa Legislar Melhor, 103, 104, 105, 106, 150, 152, 156, 158
- Programa Simplegis, 93, 97, 107, 109, 114
- Programa Simplex, 103, 111

- Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI), 111

- Sistema de Controlo dos Atos Normativos (SCAN), 152
- Sistema de Indústria Responsável (SIR), 112

Sistema de Certificação Eletrónica do Estado, 104, 105

Smart Regulation, *Ver* União Europeia

Standard Cost Model (SCM), 107, 152, 160, *Ver* Holanda e União Europeia

Suécia

- Action Plan for Better Regulation, 41, 61
- agências governamentais, 41, 44, 46
- análise comparativa da política legislativa, 60 a 63
- Better Regulation Council (Regelradet), 41, 42, 65
- Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NBR), 43, 46, 63
- Business Europe Better Regulation Working Group, 41
- Committees of Inquiry, 42, 63
- Guidelines for work on Regulatory Impact Assessment in the Government Offices, 41
- Lei de Liberdade de Imprensa, 45
- National Financial Management Authority, 41
- Ordinance on Impact Analysis of Regulation, 41
- Swedish Agency for Economic and Regional Growth, 41
- Swedish Code of Statutes, 45

Suíça,

- análise comparativa da política legislativa, 60 a 63
- análise do impacte da legislação (*ex ante*), 58
- análise do impacte da legislação (*ex post*), 58
- análise aprofundada do impacte regulamentar (*ex ante*), 54
- Associação Suíça de Legislação, 58
- Associação Suíça para a Avaliação, 58
- Better Regulation Agenda, 53
- Chancelaria Federal, 55, 56, 57, 59, 63
- compilação oficial, 53

- Constituição Suíça, 54
- Consulta pública, 55, 56, 57
- Estudos e programas de formação, 57, 58
- Fórum para as pequenas e médias empresas, 54, 56
- Fórum para a Legislação, 58
- Guia de Legislação, 53, 54, 55
- Institut de Hautes Études en Administration Public, 58
- LeGes (periódico sobre legislação), 53, 58
- Office fédéral de la justice, 55, 57
- referendo, 57, 58
- Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos (SECO), 54, 55, 56, 57

Sunset clauses, *Ver* Reino Unido

Sunset Law, 101

T

Teoria da Legislação, 72

Teste Simplex, 104, 106, 151, 152, 160, 246

Torre do Tombo, 105

Tradutor Jurídico, 109

Transposição de diretivas

- articulação da PGM e MNE, 104, 149, 159
- défice de transposição de diretivas, 92, 93
- notificação dos prazos de transposição de diretivas, 104, 204
- procedimento parlamentar, 123
- reserva de lei, 90, 91, 92
- transposição de diretivas técnicas, 92, 204

Tratado da União Europeia, 115, 116

Tratado de Lisboa, 115, 118, 119, 124

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), 115, 117, 118

U

União Europeia, *Ver* Atos Jurídicos da União Europeia

- Acordo Interinstitucional sobre as Diretrizes Comuns em Matéria de Qualidade de Redação da Legislação Comunitária, 31
- avaliação de impacte legislativo, 32, 33, 34
- Better Law-Making Program, 32, 33, 99
- Better Regulation for Growth and Jobs in the EU Program, 33
- Impact Assessment Board, 33, 34, 65
- Indicadores para avaliação da política legislativa, 33, 68, 70
- Interinstitutional Agreement on Better Law Making, 33
- *Jornal Oficial da UE*, 108
- Mandelkern Report, 32
- princípios e instrumentos de política legislativa, 32
- procedimento de consulta, 34
- Programa de Trabalho da Comissão Europeia, 118
- Smart Regulation Program, 34
- Standard Cost Model, 33, *Ver* Holanda
- Strategic Review of Better Regulation in the European Union, 33
- White Paper on European Governance, 33

Quando se fala de leis são recorrentes, entre nós, as polémicas sobre a sua qualidade material e formal. Este foi o ponto de partida para uma reflexão sobre a elaboração da lei em Portugal, mas também para uma abordagem comparada da *política legislativa* da UE, da OCDE e de alguns países europeus – Holanda, Suécia, Reino Unido e Suíça –, que têm vindo a adotar princípios e instrumentos que claramente têm concorrido para a melhor qualidade da legislação.

Em Portugal, não foi ainda delineada uma *política legislativa* suscetível de orientar a atividade legislativa. Interessava-nos, assim, no que se refere ao procedimento legislativo parlamentar, conhecer trabalhos preparatórios de projetos e propostas de lei, disponibilizados no *sítio web* da Assembleia da República, para identificarmos os elementos fornecidos para a tomada de decisão. A pesquisa efetuada revelou que, na maioria dos casos, não são considerados dados sociais, económicos e ambientais que permitam ao legislador quer uma cabal compreensão do problema, quer uma definição clara dos objectivos, quer, ainda, a identificação das medidas mais adequadas. Além disso, verifica-se que a avaliação dos efeitos económicos, financeiros, sociais e ambientais da legislação a aprovar não é considerada nos trabalhos preparatórios. No que se refere à elaboração dos decretos-leis, dado que os trabalhos preparatórios são considerados confidenciais, a nossa observação centrou-se na análise das regras inseridas no Regimento do Conselho de Ministros, as quais sofrem alterações significativas com a mudança de Governo.

A acessibilidade da lei quer para os especialistas, quer para os cidadãos comuns foi outro dos assuntos que analisámos, tendo-se concluído que são desejáveis importantes melhorias na publicação oficial dos diplomas legais, em particular uma compilação oficial sistemática, bem como políticas imaginativas de formação e informação em matéria jurídica que aproveitem, de maneira criativa, as tecnologias de informação e comunicação.

