

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

Resumo do Estudo

Razões de um projecto

Esta publicação resulta de dois impulsos essenciais: por um lado, as críticas frequentes, vindas de diversos sectores da sociedade portuguesa, à má qualidade material e formal da legislação.

Por outro lado, o facto de a qualidade da lei, num mundo globalizado, ser da maior importância, tornando-se um factor de competitividade entre os diversos Estados. De acordo com estudos recentes da OCDE, a política legislativa (*regulatory policy*) surge como um dos três pilares do poder do Estado, a par das políticas monetária e orçamental.

Objectivos do projecto

Procurou-se, com este estudo, descrever e analisar:

A política legislativa que tem vindo a ser desenvolvida nas últimas décadas, a nível da OCDE e da UE, bem como em alguns países europeus (Holanda, Suécia, Reino Unido e Suíça) que adoptaram medidas que merecem atenção.

Identificámos, de acordo com as orientações internacionais neste domínio, os princípios fundamentais que devem nortear uma política legislativa, a saber: necessidade da lei; proporcionalidade nas medidas adoptadas; transparência dos procedimentos; simplicidade e acessibilidade da legislação.

Uma política legislativa que se norteie por estes princípios necessita de instrumentos que garantam o cumprimento dos mesmos. No âmbito da UE e da OCDE, são considerados como principais instrumentos os procedimentos de ponderação de alternativas à lei; de avaliação de impacte legislativo; de consulta; de simplificação e facilitação do acesso à legislação; e a análise de risco na execução da lei.

Para além dos princípios e instrumentos referidos, que devem orientar a elaboração da lei, chama-se a atenção para a importância atribuída, no plano internacional, ao desenho institucional de uma política legislativa, ou seja, às instituições e entidades envolvidas na elaboração da lei.

Alguns factos:

A Holanda tem uma entidade independente, prevista na Constituição, para aconselhamento ao Governo e Parlamento sobre todos os projectos legislativos.

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

Na Suécia, o objectivo principal do programa Better regulation foi a redução dos custos administrativos para as empresas, tanto que hoje em dia, o ministro da Empresa, Energia e Comunicações tem responsabilidades especiais no que respeita ao programa da Reforma Legislativa.

No Reino Unido, está instituído que legislar deve ser a derradeira opção.

O Primeiro-Ministro britânico impôs a regra One-in, One-out que determina que nenhum custo directo pode ser imposto por uma nova lei nacional aos cidadãos e às empresas, a não ser que seja compensado com a revogação de uma regra impondo custo idêntico.

Na Suíça, as características democráticas da legislação são reforçadas pelo mecanismo do referendo: os eleitores podem exigir que uma lei recém-aprovada pelo Parlamento seja submetida ao voto popular. Isto acontece com alguma regularidade.

A política legislativa Suíça inclui vários dispositivos, por exemplo existe um teste de compatibilidade para as pequenas e médias empresas.

Na Suíça, Holanda, Reino Unido e Suécia a qualidade da legislação é claramente assumida como um compromisso do Governo e verifica-se um vínculo entre esta temática e as questões de política económica, assumindo as pastas económicas um papel destacado.

O procedimento legislativo parlamentar e governamental adoptado nas instituições portuguesas

O procedimento legislativo parlamentar é um procedimento aberto, transparente, regulado pela Constituição e pelo Regimento da Assembleia da República. Os trabalhos preparatórios dos projectos e propostas de lei são publicados no sítio web da Assembleia da República, permitindo a análise dos elementos fornecidos para a tomada de decisão.

A pesquisa efectuada revelou, porém, 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.

O procedimento legislativo governamental, em comparação com o procedimento legislativo parlamentar, surge como menos transparente, dado que os trabalhos preparatórios são considerados confidenciais. É também um procedimento mais informal, pois apenas é regulamentado no Regimento do Conselho de Ministros (RCM). Saliente-se que as regras consagradas no RCM sofrem alterações significativas com a mudança de Governo. Esta situação

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

torna muito difícil o desenvolvimento de uma política legislativa que permaneça para além das opções e prioridades político-partidárias.

Podemos afirmar que o grande legislador nacional é o Governo. Por um lado, nos termos do artigo 167º da Constituição é-lhe conferida iniciativa legislativa, que se materializa na apresentação de propostas de lei na Assembleia da República. A esta iniciativa legislativa acresce a iniciativa legislativa própria do Governo, prevista no artigo 198º da Constituição. Como exemplo, refere-se que, entre 2000 e 2011, o Governo aprovou 3506 decretos-leis, enquanto a Assembleia da República aprovou 933 leis.

Alguns factos:

A Lei do Licenciamento Zero tem como ideia central reduzir ou eliminar as licenças, autorizações, vistos e outras permissões necessárias ao exercício de diversas actividades económicas, reforçando-se a fiscalização a posteriori e a responsabilização das empresas pelo respeito e cumprimento das disposições legais.

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

Os dispositivos de política legislativa aprovados em Portugal

A utilização de técnicas uniformes e critérios unos para a produção legislativa, nomeadamente no que se refere às regras de legística formal, tem a sua primeira expressão significativa na Deliberação do Conselho de Ministros nº 15/DB/89, de 8 de Fevereiro. Regras que, com pequenas alterações, se mantêm até à actualidade e foram, em período posterior, adoptadas igualmente na Assembleia da República.

No que se refere às regras de legística material, ou seja, as que propõem princípios e instrumentos visando a definição de uma política legislativa, o primeiro e muito importante contributo surge com a publicação do relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa, aprovado pelo XIV Governo em 2001. A Comissão, porém, não concluiu o seu mandato, nem teve oportunidade de concretizar as suas propostas dada a cessação de funções do Executivo.

A mesma situação ocorreu com a Comissão Técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo, aprovado por despachos do XV Governo, em 2003 e 2005.

Em 2006, no âmbito do Programa Simplex, foi aprovado pelo XVII Governo Constitucional o Programa Legislar Melhor, com o objectivo de simplificar as actividades de cidadãos e empresas,

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

desburocratizar procedimentos e controlar a qualidade da produção normativa - nomeadamente pela fundamentação da decisão de legislar, pela introdução do procedimento de consulta pública dos diplomas, com recurso à Internet, e pela elaboração de um Guia para a Elaboração dos Atos Normativos.

Em 2010, foi aprovado pelo XVIII Governo Constitucional o Programa Simplegis, um programa que, como o seu nome indica, tinha como objectivo principal simplificar a legislação através: da programação da actividade legislativa; da revogação expressa de diplomas que já não eram aplicados, mas que continuavam formalmente em vigor; da redução do número de declarações de rectificação; da adopção de uma política de «atraso zero» na transposição de directivas da União Europeia. Ainda no âmbito do XVIII Governo Constitucional, foi aprovada a iniciativa Licenciamento Zero, que introduziu um regime simplificado para a instalação, funcionamento e modificação da grande maioria de estabelecimentos comerciais, criando um único ponto de contacto. Esta iniciativa veio a produzir efeitos plenos já no âmbito do XIX Governo Constitucional.

Salientamos que a avaliação de impacte legislativo, um dos instrumentos actualmente considerados como da maior importância para a qualidade da legislação, foi proposta nos diversos programas legislativos, com diferentes modalidades, mas não foi adoptada. O desenvolvimento deste instrumento de política legislativa necessita de directrizes claras e estáveis ao longo dos sucessivos governos, o que não sucedeu. E necessita igualmente de um modelo organizativo da produção legislativa, envolvendo entidades de supervisão da actividade legislativa, bem como técnicos especialistas neste domínio – premissas que também não se concretizaram.

Os programas legislativos aprovados pelos diferentes governos constitucionais propuseram medidas importantes. Porém, muitas destas medidas não foram adoptadas ou continuadas pelos sucessivos governos. Consideramos que seria necessário que os princípios e instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de uma política legislativa constassem de um documento específico que os colocasse num plano distinto do debate de opções e prioridades político – partidárias.

Tais princípios e instrumentos de uma política legislativa deveriam igualmente ser adoptados a nível parlamentar.

Alguns factos:

É obrigatório as propostas de lei serem acompanhadas de estudos, documentos e pareceres que as fundamentem. Porém, é frequente a não remessa, pelo Governo, à Assembleia da República dos referidos elementos, o que dificulta os trabalhos parlamentares.

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

Na maioria dos projectos e propostas de lei analisadas verifica-se, na Exposição de Motivos, uma referência às causas que determinaram a iniciativa legislativa. No entanto, são praticamente inexistentes as referências aos aspectos qualitativos e quantitativos do problema – dados sociais e económicos – que permitem um conhecimento aprofundado da situação. Já a análise jurídica é, na maior parte dos projectos e propostas consideradas, bastante completa.

Nas situações de alteração ou revogação de legislação não consta qualquer referência a elementos de apreciação sobre a lei anterior.

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 projectos 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 procedimentos que assegurem a acessibilidade da lei

A primeira condição de eficácia da legislação é que as leis sejam conhecidas das pessoas que as devem cumprir. Este conhecimento é garantido, em primeiro lugar, pela publicação oficial das leis no Diário da República Electrónico (DRE). Este deveria, porém, ser melhorado pela disponibilização aos utentes de um serviço universal e gratuito, bem como de instrumentos de orientação e busca eficazes e confortáveis.

A publicação oficial não basta, no entanto, para garantir um acesso efectivo dos cidadãos à lei. Deve ser completada pela intervenção formadora e informativa de múltiplos atores e mecanismos. Pense-se, em particular, nos profissionais especializados nas matérias tratadas pela legislação, nos engenheiros especializados em aplicações informáticas, nas empresas de edição, na comunicação social, assim como no sistema de ensino. Uma política legislativa eficaz deverá apoiar-se numa boa informação sobre estes atores e mecanismos, o que permitirá fomentar a sua intervenção.

Alguns factos:

Vários peritos chamados a pronunciarem-se sobre a qualidade da legislação em Portugal insistiram na urgência de se elaborar uma compilação sistemática dos actos normativos vigentes, ferramenta indispensável para a orientação dos cidadãos e das empresas na legislação actualmente aplicável.

FEITURA DAS LEIS

Portugal e a Europa

No sistema português, de direito Continental, embora a lei impere como fonte, metodologias de construção e redacção da lei não estão presentes nos currículos universitários (especialmente no período da licenciatura).

O Diário da República Electrónico não existe um motor de busca que permita identificar a legislação dedicada a um determinado tema.

A consulta de especialistas nos diferentes domínios e dos parceiros sociais, bem como a consulta pública dos cidadãos, deve ser considerada como um instrumento essencial no âmbito da política legislativa.

Estudo completo disponível para download aqui:

http://www.ffms.pt/upload/docs/feitura-das-leis_CIMNE9DUy0iQT6YI4GyTpw.pdf

AUTORES:

João Pedro Barrosa Caupers, professor catedrático da Faculdade de Direito da UNL. Licenciado, mestre e doutor pela Faculdade de Direito da UL, dedicou a maior parte destes 40 anos ao ensino e à investigação. Nos últimos 17 anos tem exercido a docência na Faculdade de Direito da UNL, escola onde prestou provas de agregação e onde tem ensinado Direito Administrativo, Ciência da Administração, Ciência da Legislação, Teoria da Norma Jurídica, Direito Público Comparado. Exerceu funções de director da Faculdade entre Outubro de 2003 e Fevereiro de 2009, tendo sido até há pouco presidente do Conselho Científico e sendo ainda membro do Conselho da Faculdade. É actualmente juiz do Tribunal Constitucional.

Marta Tavares de Almeida, licenciada pela Faculdade de Direito da UL, com pós-graduação em Droit Social Européen na Sorbonne. Desde 1986, tem-se dedicado a estudos e actividades de formação na área da Legística e, nesse âmbito, participou em missões técnicas do Banco Mundial e do Conseil de l'Europe. Foi membro do Conselho Coordenador (1991 a 1997) e Directora (1997 a 2011) da revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação. É vice-presidente da International Association of Legislation (IAL) e membro da equipa coordenadora do Observatório da Legislação Portuguesa.

Pierre Guibentif, professor associado com agregação no ISCTE-IUL e investigador no Dinâmia'CET-IUL, assumindo também responsabilidades lectivas na Faculdade de Direito da UNL. Doutorou-se em Direito na Universidade de Genebra em 1995. Director científico do Instituto Internacional de Sociologia do Direito de Oñati de 1998 a 2000 e presidente do conselho científico do Réseau national des Maisons des Sciences de l'Homme, em França, de 2006 a 2010. É membro da equipa coordenadora do Observatório da Legislação Portuguesa. As suas investigações inscrevem-se principalmente na sociologia do direito.