



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**Excelentíssimo Senhor  
Deputado Paulo Mota Pinto  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Europeus**

**Ofício n.º 839/XII/1.ª – CACDLG /2015**

**Data: 14-07-2015**

**ASSUNTO: Relatório – COM (2015) 216.**

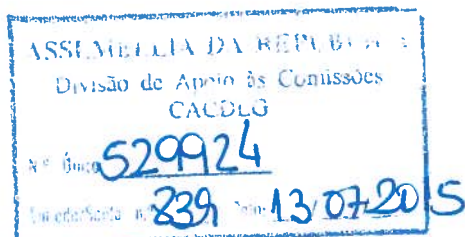
Para os devidos efeitos, junto se envia relatório referente à “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Proposta relativa a um acordo interinstitucional sobre legislar melhor” [COM (2015) 216], que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 9 de julho de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**



**(Fernando Negrão)**



**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa**

**Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: [Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt](mailto:Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt)**

**Relatório**  
**da**  
**Comissão de Assuntos Constitucionais,**  
**Direitos, Liberdades e Garantias**

Relatório relativo à COMUNICAÇÃO DA  
COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E  
AO CONSELHO Proposta relativa a um  
Acordo Interinstitucional sobre legislar  
melhor

COM (2015) 216.

Relator: Deputado,

Luís Pita Ameixa.

## ÍNDICE

### PARTE I - APRESENTAÇÃO

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### II.1. Objetivos da iniciativa

#### II.2. Principais Aspetos

#### II.3. Do Conteúdo em Concreto

#### II.4. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

#### III.1. Quanto a Portugal

#### III.2. Quanto à União Europeia

### PARTE IV - CONCLUSÕES

### PARTE V- ANEXOS



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

**PARTE I**

**APRESENTAÇÃO**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a presente iniciativa **[COM (2015) 216]** foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente Relatório.

Trata-se da **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho** que consta de:

**PROPOSTA RELATIVA A UM ACORDO INTERINSTITUCIONAL SOBRE LEGISLAR MELHOR.**

Associadamente constam ainda:

--- **COM (2015) 215** (COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

AO COMITÉ DAS REGIÕES: Legislar melhor para obter melhores resultados - agenda da UE);

E os documentos de trabalho:

--- SWD (2015) 110 (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook); e

--- SWD (2015) 111 (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines).

-- Todos estes quatro documentos, acima referenciados, são datados de 19 de maio de 2015.

## PARTE II

### CONSIDERANDOS

#### II.1.

##### Objetivos da iniciativa:

O objetivo da iniciativa da Comissão é que as três instituições da União Europeia – Parlamento, Conselho, e, Comissão - acordem em prosseguir uma melhor regulamentação através de uma série de diligências e de procedimentos definidos num **Acordo interinstitucional** com tal propósito e que nesta Comunicação é apresentado e proposto.

## II.2.

### Principais Aspetos:

Em geral, o que se pretende é melhorar a regulamentação, garantindo que a legislação da União cumpra o seguinte:

- Se concentra nos domínios em que dispõe de maior valor acrescentado;
- É tão eficiente e eficaz quanto possível na realização dos respetivos objetivos políticos;
- É tão mais simples e clara quanto possível;
- Implica o mínimo de encargos para os destinatários;
- É concebida com vista a facilitar a sua transposição e aplicação prática;
- Visa reforçar a competitividade e a sustentabilidade da economia da União.

Pretende-se ainda:

- Usar uma prática de consulta das partes interessadas;
- Uma avaliação *ex post* da legislação em vigor;
- Avaliações de impacto *ex ante* quanto a novas iniciativas.

De igual modo, é sublinhado que:

- Deve ser observada obrigação da União de legislar apenas quando e na medida do necessário, em decorrência dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- Legislar melhor, de acordo com os antecedentes princípios, deve ocorrer sem prejudicar a realização dos objetivos políticos da União.

### II.3.

#### Do Conteúdo em Concreto:

O Acordo Interinstitucional proposto deverá atender a diversos objetivos e compromissos, dos quais, entre outros, se destacam:

- Reforço da **programação e planificação**, sendo que as três instituições devem acordar anualmente numa lista de propostas, que beneficiarão de um tratamento prioritário no processo legislativo. Tal lista deve incluir propostas para atualizar ou simplificar a legislação em vigor e reduzir os encargos regulamentares, em especial para as pequenas e médias empresas.
- Promoção, pela Comissão, de **avaliações de impacto *ex ante*** das suas iniciativas nomeadamente quanto a repercussões a nível económico,



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

ambiental ou social, cujos resultados serão também serão colocados à disposição do Conselho e do Parlamento, e também colocados à disposição dos Paramentos Nacionais.

O trabalho da Comissão não impede que as outras instituições promovam também avaliações de impacto e todos os resultados devem ser tornados públicos.

-- A consulta das partes interessadas ou destinatários incluirá também a consulta pública na Internet para recolher pontos de vista e informações. Os resultados de cada consulta serão tornados públicos.

A emissão de opiniões terá um período de oito semanas, paralelamente ao processo de consulta estabelecido para que os Paramentos Nacionais apresentem os seus pareceres sobre questões relacionadas com o princípio da subsidiariedade.

-- Haverá uma programação plurianual relativa às avaliações *ex post* da legislação existente.

Tais avaliações devem referir-se à eficiência, eficácia, pertinência, coerência e valor acrescentado da legislação e medidas existentes.

Nos casos em que a legislação deve aplicar-se apenas durante um período de tempo fixo, aplicar-se-ão cláusulas de caducidade

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

-- Nas suas iniciativas legislativas a Comissão passa a referenciar em **exposição de motivos** a escolha do instrumento legislativo usado no caso, a justificação das medidas propostas à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e se são compatíveis com os direitos fundamentais, e indica o âmbito e os resultados da consulta às partes interessadas, a avaliação *ex post* da legislação existente e a avaliação de impacto que tenha efetuado.

-- É regulada a consulta de peritos, no âmbito dos atos delegados e as instituições da EU acordam em abster-se de acrescentar, na legislação da União, requisitos processuais e procedimentos *sui generis*.

-- É acordada uma melhor coordenação nos trabalhos preparatórios do processo legislativo de codecisão, incluindo negociações trilaterais entre as Instituições.

-- Relativamente aos Estados-Membros, são estes instados, aquando de transposições de normas UE, a estabelecer uma distinção entre regras e procedimentos exigidos pela transposição das diretivas e outras regras e procedimentos adicionais por si acrescentados.

Antes de adotar essas suas regras adicionais, substanciais ou processuais, os Estados-Membros devem comprometer-se a avaliar o seu impacto,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

nomeadamente no que respeita aos encargos administrativos para as empresas, as administrações e os cidadãos, e apresentar uma fundamentação para a sua adoção.

-- Simplificar a legislação e reduzir a carga regulamentar desnecessária é fim central desta iniciativa aqui em análise.

Nomeadamente proceder-se-á à revogação de atos obsoletos à reformulação ou substituição de atos.

#### II.4.

##### Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade:

Não aqui está em causa a apreciação do respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade porquanto não se trata de nenhum ato legislativo da União Europeia mas tão só de uma proposta de acordo interinstitucional entre as instituições da União Europeia.

### PARTE III

#### OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

**III.1.**

**Quanto a Portugal:**

-- Não podemos deixar de chamar aqui à colação, no caso de Portugal, o Despacho n.º 73/XII, da Presidente da Assembleia da República, de 21 de Novembro de 2013 (publicado no Diário da Assembleia da República, II Série-E, n.º 4, de 22/11/2013) que criou, pela primeira vez no Parlamento nacional português, um Grupo de Trabalho, constituído por Deputados, com a missão de melhorar a legislação em uso, e que se vê útil deixar aqui transcrito:

**“DESPACHO N.º 73/XII  
CONSTITUIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO PARA A  
CONSOLIDAÇÃO  
LEGISLATIVA**

A Assembleia da República é o principal órgão legislativo da República, quer pela essencialidade das matérias cuja legiferação lhe está reservada, quer pela diversidade das formas de lei que a Constituição lhe disponibiliza, quer, ainda, pelo valor paramétrico que as leis parlamentares possuem, em vários casos, em face da legislação proveniente de outros órgãos.

Nessa medida, a Assembleia da República não se poderá alhear do desafio da melhoria da qualidade da lei, devendo mesmo caber-lhe um papel dinamizador, em estreita colaboração com os demais órgãos de soberania, relativamente à localização ou elaboração de soluções que contribuam para ultrapassar ou minorar os problemas que afligem o fluir do procedimento legislativo e a qualidade dos seus resultados, problemas que têm conduzido a um adensar da opacidade do sistema jurídico e a perdas sistémicas na identificação e aplicação

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

do Direito legislado, com prejuízo manifesto da atividade dos operadores jurídicos e da tutela dos direitos dos cidadãos.

É certo que a Assembleia da República tem desenvolvido esforços em matéria de simplificação legislativa, nomeadamente promovendo compilações legislativas na área de competência das comissões parlamentares, e disponibilizando essas compilações, enquanto instrumentos de apoio aos cidadãos, no sítio do Parlamento, na Internet. Mas esses esforços, ainda que frutíferos, não se mostram suficientes para ultrapassar as múltiplas dificuldades e obstáculos que a matéria de consolidação legislativa suscita.

Assim, com a criação do presente Grupo de Trabalho, a Assembleia da República promove uma iniciativa de fundo para a melhoria da qualidade e para o aumento da acessibilidade às leis que aprova.

Ouvida a Conferência de Líderes, na sua reunião de 5 de junho de 2013, determino o seguinte:

**1. É criado, na Assembleia da República, um Grupo de Trabalho para a consolidação legislativa, que fica mandatado para:**

- Desenvolver a metodologia a adotar na recolha da legislação e definir critérios para a consolidação legislativa;
- Efetuar contatos, no âmbito da consolidação legislativa, com os outros órgãos de soberania, em especial com o Governo;
- Realizar consultas aos operadores jurídicos, quando necessário.
- Proceder à recolha da legislação sectorialmente existente e à sua apresentação coerente num único ato ou num reduzido número de atos (textos consolidados).

**2. O Grupo de Trabalho terá a seguinte composição:**

**GP:**

PSD

PS

CDS/PP

PCP

BE

PEV

**Membros:**

Deputado, Gabriel Goucha –  
que coordena

Deputado, Luís Pita Ameixa

Deputado, José Lino Ramos

Deputado, João Oliveira

Deputado, Luís Fazenda

Deputado, José Luís Ferreira

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. O Grupo de Trabalho será assessorado por um perito em logística e ciência da legislação, bem como pela Direção de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado (DSATS).

4. O presente despacho produz efeitos desde 4 de julho de 2013, data em que se iniciaram as reuniões preparatórias dos seus trabalhos.

A Presidente da Assembleia da República, Maria da Assunção A. Esteves

Assembleia da República, 21 de novembro de 2013.”

-- Mais informação sobre este **Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa** e sua atividade pode ser consultada em:

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILEG/GTARCL/Paginas/default.aspx>

-- Na sequência do trabalho desenvolvido pro este Grupo de Trabalho, e da rica experiência colhida do mesmo, tem vindo a ser estudada e considerada a instituição no nosso Parlamento de uma **Unidade Técnica de Apoio Legislativo (UTAL)**, com missão específica para a melhoria da legislação que, para além da consolidação legislativa, tenha também no seu objeto a própria avaliação de análise qualitativa dos conteúdos das leis, dos recursos de aplicação e dos efeitos práticos das leis aprovadas.

### III.2.

#### Quanto à União Europeia:

Ocorre aqui realçar que o Grupo de Trabalho para a Consolidação

Legislativa, acima referenciado, organizou recentemente, aqui na

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Assembleia da República, uma conferência internacional sobre temática intimamente relacionada com o objeto do presente Relatório. Foi a:

**CONFERÊNCIA**

**SIMPLIFICAR E MELHORAR A LEI**

**26 de maio de 2015 | Sala do Senado da Assembleia da República**

**(VER PROGRAMA no ANEXO infra)**

Ora, justamente, entre as apresentações nesta conferência, constou esta:

**Melhorar a lei na União Europeia – a melhoria da lei como fator de crescimento económico e de aproximação aos cidadãos europeus | Frans Timmermans, Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia com o pelouro da “Better Regulation”.**

Ora bem, depois de lançada a 19 de Maio de 2015, esta iniciativa da Comissão Europeia “LEGISLAR MELHOR” conheceu logo uma relevante exposição de debate público, a 26 de maio, aqui na Assembleia da República, e com a participação do seu principal responsável, o Comissário, *Frans Timmermans* (NL), primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, com o pelouro da Better Regulation, o qual, tem sob a sua responsabilidade, além do Legislar Melhor, os pelouros das Relações Interinstitucionais, do Estado de Direito, e, da Carta dos Direitos Fundamentais.

Tratou-se ali, pois, exatamente, da iniciativa a que se reporta o presente Relatório!

Os conteúdos das apresentações da Conferência podem ser acedidos em:

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/GTARCL/Paginas/default.aspx>

#### PARTE IV

#### CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, conclui o seguinte:

1. O Relatório da Comissão Europeia, COM (2015) 216 final, de 19 de maio de 2015, refere-se à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Proposta relativa a um Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor;

2. Tem associados os seguintes documentos:

--- COM (2015) 215 (COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: Legislar melhor para obter melhores resultados - agenda da UE);

E os documentos de trabalho:



- SWD (2015) 110 (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook); e
- SWD (2015) 111 (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines).

3. Esta 1.<sup>a</sup> Comissão Parlamentar analisou a iniciativa da Comissão Europeia nos termos que acima constam detalhadamente.

4. Não se suscitam questões relacionadas com a aferição do cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, por estar fora do seu âmbito.

5. A 1.<sup>a</sup> Comissão Parlamentar sublinha a importância da intervenção fundamental dos Parlamentos Nacionais nos processos legislativos nacionais e europeus em termos, designadamente, de simplificação e qualidade legislativa.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

6. O presente Relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 9 de julho de 2015

O Deputado Relator



(Luís Pita Ameixa)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

PARTE V

ANEXOS

-- Programa da:

CONFERÊNCIA

SIMPLIFICAR E MELHORAR A LEI

26 de maio de 2015 | Sala do Senado da Assembleia da República



## CONFERÊNCIA

# SIMPLIFICAR E MELHORAR A LEI

26 de maio de 2015 | Sala do Senado da Assembleia da República

09h30

Boas-vindas pela Presidente da Assembleia da República  
Maria da Assunção Esteves

09h40

### PAINEL I: AVALIAÇÃO LEGISLATIVA

Moderador: Deputado Luís Fazenda, membro do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa – GTCL

**Experiência do Conselho Consultivo para os Encargos Administrativos (ACTAL) na Holanda** | Jan ten Hoopen, Presidente do ACTAL

**Avaliação do impacto *ex ante* – a experiência do Parlamento Europeu** | Alison Davies, Chefe da Unidade de Avaliação de Impacto *Ex Ante* (DG EPRS)

**A avaliação do impacto em Portugal** | Susana Antas Videira, Diretora da Direção-Geral de Política Legislativa – Portugal

11h00

Intervalo para café

11h15

### Avaliação de impacto *ex post* – algumas experiências

Moderador: Deputado Luís Pita Ameixa, membro do GTCL

#### A experiência da Comissão Parlamentar de Acompanhamento Legislativo do Senado belga

Gert Van der Biesen – Assessor da Comissão Parlamentar de Acompanhamento Legislativo do Senado belga

#### A avaliação da lei do arrendamento urbano

Arquiteto Vitor Manuel Roque Martins dos Reis – Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; membro da Comissão de Monitorização do Arrendamento Urbano

12h15

Debate

12h30

Almoço

14h40

### PAINEL II: ENVOLVER OS CIDADÃOS NA MELHORIA DA LEGISLAÇÃO

Moderador: Deputado António Filipe, Vice-Presidente da Assembleia da República, membro do GTCL

**Melhorar a lei na União Europeia – a melhoria da lei como fator de crescimento económico e de aproximação aos cidadãos europeus** | Frans Timmermans, Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia com o pelouro da “Better Regulation”

15h00

Debate

15h30

### PAINEL III: BOAS PRÁTICAS NA MELHORIA DA LEI

Moderador: Deputado Paulo Almeida, membro do GTCL

**A experiência da Assembleia Nacional francesa – “A Missão para a Simplificação Legislativa”** | Cécile Untermeier, Deputada da Assembleia Nacional francesa e membro da Missão para a Simplificação Legislativa

**A experiência alemã – o trabalho do Conselho Nacional para o Controlo da Regulamentação (NKR)** | Johannes Ludewig, Presidente do NKR

**A experiência do Gabinete de Apoio Parlamentar no Reino Unido – como escrever “boas” leis para os cidadãos (a iniciativa “Good Law”)** | Elizabeth Gardiner, Assessora do Gabinete de Apoio Parlamentar

**A experiência do Governo português** | Joaquim Pedro Cardoso da Costa, Secretário de Estado para a Modernização Administrativa

**A experiência da Assembleia da República de Portugal – a consolidação legislativa como instrumento para melhorar a lei** | Deputado Gabriel Côrte-Real Goucha, Coordenador do GTCL

17h00

Debate

17h45

Encerramento | Deputado Gabriel Côrte-Real Goucha, Coordenador do GTCL