



Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa

RELATÓRIO DE ATIVIDADES

2013-2015

Conteúdos

Criação do Grupo de Trabalho	1
Objetivos	3
Método	4
Reuniões do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa	7
Projetos de consolidação	13
ASSOCIAÇÃO DE MULHERES	14
Alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro - <i>Lei Formulário</i>	20
Conferência «SIMPLIFICAR E MELHORAR A LEI»	22
Unidade Técnica de Apoio Legislativo	23
Comunicação do Grupo de Trabalho	24
Conclusões	26

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Criação do Grupo de Trabalho

O *Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa (GTCL)* foi constituído por Despacho da Presidente da Assembleia da República, de 22 de novembro de 2013 – [Despacho n.º 73/XII](#) (Anexo I). Com a criação deste Grupo de Trabalho pretendeu-se ir além do esforço de simplificação legislativa que a Assembleia da República (AR) já vinha desenvolvendo, nomeadamente através das compilações legislativas elaboradas para diversas áreas temáticas, ao nível das comissões parlamentares permanentes, promovendo-se uma iniciativa mais ambiciosa visando a qualidade da lei e o aumento da sua acessibilidade pelos cidadãos.

Assim, o GTCL ficou mandatado para:

- « — Desenvolver a metodologia a adotar na recolha da legislação e definir critérios para a consolidação legislativa;
- Efetuar contactos, 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).»

A forma como seria constituído ficou, desde logo, fixada no [Despacho](#) que criou o Grupo de Trabalho, que determinava que seria integrado por um Deputado de cada partido político com assento na Assembleia da República e assessorado por um perito em legística e ciência da legislação, bem como pela Direção de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado (DSATS)¹.

Além disso, o GTCL ficou na dependência direta da Presidente da Assembleia da República. O perito em legística e ciência da legislação que inicialmente acompanhou o trabalho do GTCL foi o Professor Doutor Alexandre Sousa Pinheiro e, desde janeiro de 2015 até fins de julho do mesmo ano, a Dra. Sónia Rodrigues.

¹ Embora não conste do [Despacho](#) de criação do GTCL, a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP) também assessorou os trabalhos do Grupo de Trabalho.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Integraram o GTCL os seguintes Deputados:

PSD – Deputado Gabriel Côrte-Real Goucha (coordenador)

PS – Deputado Luís Pita Ameixa

CDS/PP – Deputado José Lino Ramos, posteriormente substituído pelo Deputado Paulo Almeida

PCP – Deputado João Oliveira, posteriormente substituído pelo Deputado António Filipe

BE – Deputado Luis Fazenda

PEV - Deputado José Luís Ferreira

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Objetivos

O atual ritmo da produção normativa e os vários níveis em que a mesma se regista, dificultam, a par com outros fatores, o conhecimento integral do texto dos diplomas em vigor, pondo em causa o acesso universal e igualitário à lei pelos cidadãos. O GTCL foi criado na sequência da preocupação e da responsabilidade que cabe à Assembleia da República, como órgão legislativo por excelência, de garantir esse acesso de forma simples e transparente.

A simplificação legislativa e a melhoria da qualidade da lei são hoje valores a ter em conta pelo Estado e pelos seus órgãos.

Deste modo, uma das principais tarefas do GTCL consistiu na recolha da legislação existente e na sua apresentação, de forma coerente, num texto consolidado, eliminando normas obsoletas ou contraditórias sem, contudo, criar novas soluções jurídicas.

As leis consolidantes revogam expressamente a legislação alvo de consolidação, mantendo, porém, a regulamentação existente das leis consolidadas.

Com esse trabalho de consolidação eliminavam-se, igualmente, os casos de revogações tácitas, que, principalmente, nos diplomas mais antigos ainda se verificam em larga medida e que obstam ao conhecimento integral e real da legislação aplicável a cada caso concreto.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Método

A Conferência de Líderes, na sua reunião de 5 de junho de 2013, considerou que para o sucesso deste trabalho de consolidação legislativa seria determinante desenvolver formas de colaboração com o Governo, nomeadamente ao nível técnico, para além da utilização dos normais canais políticos. O Governo, nessa mesma reunião, através da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, manifestou disponibilidade para colaborar nesta tarefa. Posteriormente, a Presidente da Assembleia da República oficiou o Primeiro-Ministro, pedindo a indicação de pontos focais, por Ministério, para colaborarem com o Grupo de Trabalho, tendo o Chefe do Governo respondido de forma muito positiva, o que permitiu desenvolver um processo de colaboração técnica entre os dois órgãos de soberania.

A primeira reunião do Grupo de Trabalho realizou-se no dia 4 de julho de 2013, e contou com a presença da Presidente da Assembleia da República, que enquadrou a temática que constitui o seu objeto e explicou as razões porque tomou a decisão de criar o Grupo. Foi ainda debatida a metodologia a utilizar nos trabalhos de consolidação e identificados os meios necessários para os levar a cabo.

Definiu-se que o ponto de partida seriam as compilações legislativas setoriais, já preparadas internamente pelos técnicos dos Serviços da Assembleia da República, relativamente às matérias de algumas das Comissões Parlamentares, e que envolveram os assessores das respetivas Comissões e da DILP.

O GTCL deliberou também que as áreas a consolidar deveriam partir e ser maioritariamente constituídas por leis da Assembleia da República, abrangendo, no limite, decretos-leis.

Numa primeira fase, a metodologia de trabalho teve por base as já mencionadas compilações sectoriais. Após esse trabalho, os técnicos deveriam proceder à selecção de uma área específica e à identificação dos diplomas a consolidar, os quais apresentavam ao GTCL para validação. A apresentação de áreas temáticas susceptíveis de consolidação poderia advir igualmente de sugestões da sociedade civil.

Após a apresentação da área e dos diplomas a consolidar e, havendo concordância do GTCL, os técnicos desenvolviam o trabalho técnico de consolidação, findo o qual, era submetido a apreciação do GTCL. Os membros do GTCL analisariam o trabalho elaborado do ponto de vista quer político, quer técnico.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Após a aprovação do texto de consolidação pelo GTCL, o mesmo seria remetido, para parecer, ao ponto focal indicado pelo Governo e, posteriormente, à comissão parlamentar competente na matéria, seguindo o iter habitual dos projetos de lei.

O GTCL começou o seu trabalho pela área da saúde, matéria que tinha já uma compilação legislativa disponível no sítio da AR.

Neste primeiro trabalho de consolidação procedeu-se à consolidação da legislação relativa aos direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, que foi o primeiro tema selecionado para avançar neste trabalho, da qual veio a resultar a publicação da Lei n.º 15/2014, de 21 de março.

Assim, o processo legislativo dos projetos de consolidação corresponde a um procedimento mais breve, uma vez que os textos obtêm uma aprovação prévia por parte de todos os grupos parlamentares, através dos seus representantes no GTCL. Efetivamente, uma das marcas do GTCL é decidir sempre por consenso, pelo que, em plenário, os projetos de consolidação são votados sem discussão, o que também decorre do facto de não se proceder a uma inovação jurídica, mas apenas à consolidação de textos dispersos.

Esta característica da consensualidade levou à adoção de uma nova regra no âmbito do GTCL, deliberada em dezembro de 2014. O consenso de todos os grupos parlamentares é algo que, em determinadas matérias, pode ser difícil de alcançar, pelo que, para os projetos de consolidação, o GTCL aprovou uma nova metodologia que funcionou como uma «válvula de escape» para a possibilidade de continuação destes trabalhos.

Assim, e de forma inovadora, os projetos de consolidação – ou projetos de leis consolidantes – passaram a conter um Preâmbulo (que, em regra, não existe nas leis), cujo principal objetivo é deixar explícito que, apesar de os partidos políticos estarem de acordo com determinada consolidação, tal acordo não inviabiliza nem anula as posições iniciais que tomaram quanto à matéria plasmada nos diplomas, agora consolidados.

Foi deliberado pelo Grupo de Trabalho que a consolidação apenas incidiria sobre matérias estáveis (ou seja, sobre as quais não estivesse em curso, ou prevista, qualquer iniciativa legislativa do Governo ou dos Grupos Parlamentares), o que se revelou ser um dos maiores entraves ao desenvolvimento do trabalho do GTCL, que se deparou muitas vezes com processos, em desenvolvimento, de

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

alterações legislativas do Governo. Acresce que, coincidindo o trabalho do GTCL com o final de legislatura, existiu alguma pressão legislativa para aprovar diplomas, o que impediu que muitos dos trabalhos do GTCL fossem terminados.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Reuniões do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa

Após a primeira reunião, que contou com a presença da Senhora Presidente da Assembleia da República, seguiram-se outras reuniões em 2013. Em 2014, realizaram-se 16 reuniões de trabalho e em 2015 contam-se 27 reuniões, num total de 47 reuniões, às quais se somaram as reuniões de trabalho entre os serviços e entre estes e o perito em Legística, muitas das quais contaram com a presença do Coordenador do Grupo de Trabalho e que não se encontram aqui contabilizadas, visto não ter existido convocatória formal.

As reuniões com os pontos focais indicados pelo Governo, bem como outras reuniões levadas a cabo ao longo da atividade do Grupo de Trabalho são discriminadas nas páginas seguintes.

O esforço de consolidação iniciou-se pelas áreas em que já existia compilação legislativa, a saber:

- Saúde;
- Educação, Ciência, Desporto e Juventude;
- Violência Doméstica;
- Comunicação Social;
- Defesa.

Foi considerado que as áreas de competência da Comissão de Economia e Obras Públicas poderiam ser uma boa base de trabalho para consolidação legislativa. Porém, esta área ainda não tinha sido objeto de uma compilação pelos serviços, pelo que o GTCL selecionou as seguintes áreas:

- Turismo
- Defesa do Consumidor
- Captação de investimento estrangeiro

Em sequência, o Grupo de Trabalho reuniu com um elemento da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, no sentido de procurar perceber – antes de iniciar o trabalho de consolidação legislativa na área da economia – que projetos o Governo estava já a desenvolver nestes domínios.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

REUNIÕES COM PONTOS FOCAIS

No âmbito dos projetos de consolidação desenvolvidos, o GTCL reuniu com os pontos focais designados pelo Governo, consoante a matéria em causa.

1. No primeiro projeto levado a cabo, na área da saúde, realizou-se, logo a 8 de novembro de 2013, uma reunião com a Dra. Paula Maia Fernandes, do Gabinete do Ministro da Saúde, que mostrou total disponibilidade do Gabinete para colaborar com os trabalhos do GTCL.
2. A 10 de dezembro de 2013 teve lugar uma reunião do GTCL com um Adjunto do Secretário de Estado para a Modernização Administrativa, Dr. David Sousa, no sentido de procurar perceber – antes de iniciar o trabalho de consolidação legislativa na área da economia – que projetos o Governo estaria a levar a cabo neste domínio.

O Dr. David Sousa fez uma breve exposição do trabalho de simplificação regulatória que o Governo estava a implementar, descrevendo as etapas e calendários do processo. Explicou que estava a ser levado a cabo um levantamento dos procedimentos administrativos com maior impacto sobre as atividades económicas, a que se seguiria uma aferição dos custos de contexto deles decorrentes, com o objetivo de, a final, produzir uma reforma legislativa e regulatória dos procedimentos em causa (estabelecimento de um roteiro para a simplificação regulatória).

Apesar de o Grupo de Trabalho estar mandatado apenas para consolidar a legislação já existente, sem a alterar, tal mandato deixa uma porta aberta à reflexão sobre o trabalho de melhoria da regulamentação, pelo que a cooperação com o Governo neste trabalho foi algo visto como positivo pelos membros do GTCL.

Porém, os Serviços, assinalaram, desde logo, que consolidação legislativa e avaliação de impacto são realidades distintas e que, tanto a Conferência de Líderes como a de Presidentes de Comissões, já se tinham pronunciado acerca da avaliação de impacto *ex ante*, não pretendendo que a mesma se institua de forma genérica na Assembleia da República. O que não significa que não se realize uma avaliação de impacto *ex post* de legislação aprovada pelo Parlamento. Aliás, a alínea c) do nº 3 do artigo 21º do Regimento da Assembleia da República permite essa possibilidade que não tem sido exercida.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

3. Os Serviços realizaram diversas reuniões com Técnicas do Gabinete da Secretária de Estados dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, a fim de analisar um projeto de consolidação sobre violência doméstica que, porém, acabou por não se revelar viável, na medida em que se trata de um área em que a regulamentação é feita por instrumentos internacionais (convenções internacionais) e por muitos atos infra legais, como resoluções. Assim, optou-se por reformular e completar a compilação existente na página da AR na Internet, ao invés de se avançar para um projeto de lei consolidante.
4. Foram realizadas várias reuniões com a Direção-Geral do Consumidor – Dra. Teresa Moreira – para analisar o projeto de consolidação na área da defesa do consumidor. A DGC propôs os diplomas consolidáveis e os serviços avançaram, num primeiro momento, para a compilação legislativa.

Nestas reuniões participaram igualmente os representantes do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Economia
5. Reunião, a 5 de março de 2014, com o Técnico Especialista do Gabinete do Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional, Dr. António da Frada, na qual foi analisado um projeto relativo a uma consolidação na área da publicidade.
6. A 12 de novembro de 2014, o Coordenador do GTCL, acompanhado dos Serviços, reuniu com o Secretário de Estado Adjunto e da Economia, Leonardo Mathias e respetiva assessoria (Dras. Ana Catarina Araújo e Helga Ribeiro Matos) para analisar um projeto de consolidação na área da publicidade, um outro relativo aos direitos do consumidor e ainda matérias relacionadas com a transposição de Diretivas.
7. Reunião, a 26 de fevereiro de 2015 e a 21 de maio, com a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) acerca da viabilidade da consolidação na área da proteção de dados pessoais, onde também foram dados alguns contributos sobre a publicidade. A segunda

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

reunião já se tratou da análise e parecer da primeira versão do texto consolidado na área da vigilância eletrónica.

8. Reunião, a 6 de março de 2015, com uma equipa do Banco de Portugal acerca do projeto de consolidação na área do crédito habitação.
9. Relativamente ao projeto de consolidação da legislação florestal foi realizada uma reunião, a 13 de maio, com os representantes do Ministério da Agricultura e do Mar que demonstraram algumas reticências quanto à viabilidade do projeto e sugeriram a incorporação ou consolidação autónoma de outros diplomas.
10. No que concerne ao projeto de consolidação na área dos táxis, realizou-se uma reunião, a 3 de julho, com representantes do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, que nada tiveram ao opor ao texto apresentado, manifestando a sua concordância.

OUTRAS REUNIÕES

1. O Coordenador do GTCL reuniu, em audiência, em conjunto com o Deputado Ricardo Leite, com a Plataforma Saúde em Diálogo (formada por 41 associações na área da saúde). A representante da Plataforma referira o interesse em que se procedesse à sistematização e eventual consolidação da legislação sobre o doente crónico, apesar de ser uma área em que ainda existem muitas lacunas em termos legislativos.
Os serviços analisaram esta possibilidade, a qual acabou por ser abandonada por se considerar de difícil consolidação. Assim, o GTCL avançou para a compilação nesta área.
2. A 4 de junho, foi realizada uma reunião com associações de defesa do consumidor, na qual estiveram presentes a DECO e a APdC, na qual o Deputado Gabriel Goucha expôs o objetivo e o âmbito do trabalho do GT, solicitando sugestões de áreas temáticas onde a legislação estivesse dispersa, prejudicando o acesso dos seus destinatários, em que a consolidação

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

legislativa seria benéfica e traria um valor acrescentado para o cidadão. Os representantes das entidades forneceram, de facto, alguns exemplos, sugestões e opiniões. Foi-lhes remetido posteriormente o projeto de consolidação na área do crédito hipotecário, sobre o qual foi emitido parecer da DECO.

O GT acolheu a sugestão de consolidação na área dos deveres e direitos dos utentes dos transportes coletivos de passageiros dada pela DECO, tendo prosseguido com esse trabalho e recebido parecer da DECO sobre o mesmo.

3. O Coordenador do Grupo de Trabalho reuniu, a 5 de junho, com representantes das confederações patronais (CCP e CIP), com o objetivo de os sensibilizar para a importância do papel da sociedade civil, em geral, e das confederações, em particular, na qualidade da lei, na participação dos cidadãos na elaboração da lei e do seu papel dinamizador destas matérias em Portugal.
4. À semelhança da reunião com as confederações patronais, o Deputado Gabriel Goucha reuniu, a 12 de junho, com o representante da *Associação Missão Crescimento*, que manifestou a sua total disponibilidade e interesse em colaborar com a Assembleia da República nas matérias da qualidade da lei, reconhecendo e sublinhando o impacto que a política legislativa tem na economia do país.

AUDIÇÃO PÚBLICA (CENTROS DE INVESTIGAÇÃO)

No dia 12 de dezembro de 2014 realizou-se uma reunião, para a qual foram convidados os representantes dos centros de investigação de todas as faculdades de Direito do País, no sentido de obter contributos sobre áreas de consolidação legislativa que a Assembleia da República e o Grupo de Trabalho pudessem prosseguir.

Porém, a adesão dos centros de investigação foi pouco expressiva, tendo estado representadas apenas duas universidades – a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. A Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S. A. (INCM) fez-se também representar.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

AUDIÇÃO PÚBLICA (CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL)

A 9 de março de 2015, o Grupo de Trabalho organizou uma nova audição pública, desta feita convidando as entidades com assento no Conselho Económico e Social. Estiveram presentes cerca de 30 representantes das várias entidades, que mostraram todo o interesse em cooperar com o GTCL. Houve algumas sugestões e considerações acerca de áreas onde a consolidação legislativa seria benéfica, como o ambiente, o arrendamento, os direitos dos consumidores, os seguros, entre outras. Foram sugeridas melhorias e considerações em diversas áreas que iam além da competência do GTCL, o que, desde logo, foi esclarecido pelos Deputados membros do GTCL. Esta reunião foi gravada e encontra-se disponível para consulta.

Projetos de consolidação²

² Os projectos de consolidação aqui mencionados são aqueles relativamente aos quais se apresentou um *draft* final. Efectivamente, é importante salientar que, além destes, foram apresentados e desenvolvidos pelos técnicos vários projetos de consolidação que, por motivos técnicos ou de oportunidade política ou legislativa, não puderam ser concluídos (em áreas, por ex., como a da transplantação, associativismo jovem, aposentação, autarquias locais, etc.). Pela sua importância, cumpre mencionar, nomeadamente, o trabalho desenvolvido na área da migração, inicialmente com o objetivo de criar um estatuto do migrante. Dada a impossibilidade técnica encontrada na elaboração do mesmo, optou-se pela compilação de toda a matéria referente à imigração, independentemente de a mesma ter sido produzida pela Assembleia da República ou pelo Governo. Assim sendo, procedeu-se à compilação e consolidação dos diplomas que preenchiam estes requisitos. A informação foi apresentada de duas formas: através da página do Parlamento, em forma de índice; e através de um dossiê temático. Esta foi até à data a única compilação feita no âmbito do GT.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

ASSOCIAÇÃO DE MULHERES

O projeto de consolidação na área dos direitos das associações de mulheres foi um dos primeiros a serem trabalhados pelos técnicos da AR. Todavia, e dada a magnitude dos restantes, o texto apenas foi submetido para aprovação do GTCL em 2015, enviado para parecer do ponto focal (Gabinete da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade), para apreciação e parecer da comissão competente, que elaborou parecer, e finalmente aprovado em reunião plenária a 22 de julho de 2015, no qual foi aprovado.

CRÉDITO HIPOTECÁRIO

Após a compilação legislativa, o Deputado Coordenador do GTCL, juntamente com os serviços, estiveram presentes numa reunião com o Banco de Portugal (BdP), delimitando o objeto da consolidação e tomando conhecimento de processos legislativos em curso.

Este projeto de consolidação foi visto com bons olhos pela associações de defesa do consumidor, tendo o mesmo sido apresentado e aprovado pelos Deputados do GTCL.

O texto final foi remetido ao Gabinete do Secretário de Estado das Finanças (ponto focal), que se pronunciou no sentido do mesmo ser remetido, na sua versão final, ao BdP para apreciação. O final da sessão legislativa invalidou o prosseguimento destes contactos, que deverão ser retomados na próxima legislatura, a fim de o projeto de consolidação ser aprovado.

DEFESA DO CONSUMIDOR

Relativamente ao projeto de consolidação na área da defesa do consumidor, e após a reunião com a DGC, os serviços deram conta de terem dúvidas sobre algumas das soluções necessárias para concluir este processo.

Foram colocadas essas dúvidas à DGC e ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Economia. Foi realizada uma segunda reunião com estas entidades que manifestaram as suas reservas na

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

manutenção deste projeto de consolidação, uma vez que se encontravam processos pendentes de revisão da legislação ao nível governamental.

Esta indefinição de procedimentos legislativos, aliados às dúvidas que os técnicos da AR desde cedo manifestaram quanto à viabilidade desta consolidação, levou a que o projeto não avançasse, estando, porém, concluído um *draft* do mesmo.

FLORESTAS

A necessidade de intervenção na área da legislação florestal não foi sentida apenas no âmbito do Grupo de Trabalho. De facto, foi essa necessidade de intervenção que levou à aprovação do Código Florestal, o qual acabou, mais tarde, por ser abandonado.

No entanto, os serviços da AR procederam a uma consolidação na área das florestas, a qual submeteram ao ponto focal competente (Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar) que, numa reunião organizada pelo Deputado Coordenador do GTCL e pelos serviços, se mostrou reticente quanto a algumas das soluções adotadas.

Porém, decidiu, ainda assim, o GTCL avançar com este trabalho, reformulando-o nalguns pontos, tendo a versão alterada sido aprovada pelos Deputados membros do GTCL. Mas, uma vez mais, o término da sessão legislativa e as reticências ao nível governamental nesta matéria, levaram a que a comissão parlamentar competente se pronunciasse no sentido de considerar não ser o momento oportuno para a aprovação de um projeto de consolidação na área da legislação florestal.

LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Em setembro de 2014 decorriam já vários trabalhos de consolidação, entre eles a consolidação em matéria eleitoral. A primeira versão do texto consolidado foi apresentado ao GTCL a 17 de setembro de 2014. Contudo, nesse momento, decidiu-se, em reunião, abrir uma janela temporal, dada a apresentação de projetos de lei nesta matéria pelos grupos parlamentares.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Em conexão com esta matéria foi também apresentado ao GTCL o projeto de consolidação das leis do referendo nacional e local, iniciativa que só não foi desenvolvida por já não existir tempo para se concluir a iniciativa na atual legislatura.

Foi discutido no GTCL a possibilidade de se aproveitar esta oportunidade de consolidação para, através de soluções consensuais, atualizar algumas normas estritamente procedimentais que estão hoje desajustadas à realidade, eliminar normas obsoletas ou desajustadas, tendo em conta, todavia, a uniformização necessária para que não haja, por esta via, qualquer alteração substantiva às diferentes leis eleitorais em vigor.

Assim, os técnicos elaboraram um projeto de consolidação, com algumas propostas de inovação que foram discutidas ao longo de várias reuniões do GTCL pelos Deputados. Trata-se, efetivamente, de um projeto muito ambicioso e com grandes virtualidades para o nosso sistema eleitoral.

Porém, e dada a proximidade que entretanto se atingiu das eleições legislativas, foi decidido pelos Deputados membros do GTCL suspender os trabalhos nesta matéria, os quais poderão ser continuados e desejavelmente concluídos na próxima legislatura.

PUBLICIDADE

O texto que procedia à consolidação legislativa no Código da Publicidade da Lei n.º 6/99, de 27 de janeiro, relativa à publicidade domiciliária por telefone e por telecópia, foi apresentado e analisado na reunião de 5 de março de 2014.

Estando presente nesta reunião o Dr. António da Frada, do Gabinete do Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional, deu ali conta do facto de o Governo, cumprindo um objetivo constante das Grandes Opções do Plano, estar – através do Ministério da Economia – a preparar uma revisão do Código da Publicidade, pelo que o Deputado Gabriel Goucha procedeu às diligências necessárias junto do Gabinete do Ministro da Economia para obter mais informações sobre esta questão.

Assim, numa reunião realizada com o Secretário de Estado Adjunto e da Economia, ficou acordado que o Grupo de Trabalho avançaria com o texto consolidado, dado o seu estado avançado de compleição, sem embargo de o Governo, até final da Legislatura, poder vir a legislar sobre a matéria.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Assim, o projeto de consolidação na área da publicidade foi remetido àquele Gabinete, no sentido de serem esclarecidas questões de pormenor antes de dar sequência ao processo legislativo.

Contudo, a DGC mostrou reservas acerca da viabilidade do projeto e, mais tarde, o GTCL foi informado de que o Governo tinha avançado com uma proposta de lei sobre o Código da Publicidade, tendo a mesma sido submetido a consulta pública até ao dia 29 de maio. Contactado o Gabinete, o GTCL foi informado que, finda a consulta pública, e recolhidos os contributos recebidos no seu âmbito, a proposta de lei iria seguir o processo legislativo habitual até ser aprovada em decreto-lei.

O GTCL decidiu, nesta sequência, abandonar os trabalhos na área da publicidade e aguardar pela publicação do Decreto-Lei. Porém, e já após o final da sessão legislativa, o Coordenador do Grupo de Trabalho foi informado que o Governo tinha também abandonado esta proposta de lei.

SAÚDE

O projeto de consolidação em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde foi muito importante, na medida em que foi a primeira consolidação desenvolvida pelo Grupo de Trabalho, onde se testaram metodologias e se encetaram os primeiros contactos, quer com os pontos focais, quer com as comissões parlamentares.

No desenvolvimento deste trabalho, após a reunião dos técnicos com os Deputados membros do GTCL, foi realizada uma reunião com o ponto focal e, posteriormente com a Comissão de Saúde. Assim, foi redigido o projeto de consolidação, o qual foi discutido e analisado pelos Deputados membros do GTCL. Após a sua aprovação, foi remetido à Comissão competente e de seguida aprovado em plenário, dando origem à Lei n.º 15/2014, de 21 de março - Lei consolidando a legislação em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde.

Posteriormente, foi apresentada na Assembleia da República a Petição n.º 513/XII/4, cujos subscritores pretendiam que fosse assegurada a possibilidade de presença do pai ou de acompanhante nas cesarianas programadas e consideradas de baixo risco, em todas as Unidades do Serviço Nacional de Saúde onde nascem crianças, o que salienta a relevância de a legislação ser clara e acessível aos seus destinatários. Efetivamente, após a entrada em vigor da lei consolidante na área dos direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, foi mais fácil aos cidadãos aperceberem-se e

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

tomarem consciência de todos os seus direitos e deveres, daqueles que pretendem ver reconhecidos e daqueles que, embora previstos na lei, não estão a ser cumpridos.

TÁXIS

Após uma compilação legislativa na área dos transportes, em geral, foi decidido avançar-se para um projeto de consolidação na área dos táxis. Os técnicos realizaram este trabalho de consolidação e, nessa sequência, foi agendada uma reunião com o ponto focal respetivo (Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações), que concordou com o texto apresentado, levantando apenas algumas questões mais de substância, que implicavam alterações às leis, do que relativas à consolidação *per se*.

Neste sentido, o projeto de consolidação na área dos táxis foi apresentado e aprovado pelos Deputados em reunião do GTCL e remetido, para conhecimento, à comissão competente, a qual nada opôs. Porém, dado o término da sessão legislativa, este projeto não foi inserido na tabela de diplomas a aprovar na última sessão plenária.

Espera-se, assim, que na próxima legislatura, este projeto de consolidação possa ser, de novo, apreciado e aprovado, tendo sido ainda solicitado parecer ao IMT, I. P., o qual ainda não foi recebido.

TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS

Após a reunião com as associações de defesa do consumidor, o GTCL analisou a sugestão de consolidação da legislação referente aos transportes coletivos de passageiros e elaborou um projeto de consolidação.

Assim, foi redigido um texto e apresentado aos Deputados membros do GTCL, que o aprovaram. Contudo, e posteriormente a essa aprovação, a DECO remeteu um parecer sobre o projeto que mereceria uma análise detalhada.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Foi igualmente solicitado parecer ao IMT, I. P. e ao Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, o qual ainda se aguarda e que terá todo o interesse em analisar.

Deste modo, este é outro projeto de consolidação a retomar numa próxima legislatura.

VIDEOVIGILÂNCIA

Os serviços começaram por uma compilação legislativa na área da proteção de dados e seleção dos diplomas consolidáveis. Foi realizada uma reunião com a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que auxiliou os técnicos nessa delimitação de diplomas a consolidar.

Assim, e após um primeiro texto consolidado, os técnicos reuniram novamente com a CNPD que manifestou as suas reservas quanto à solução adotada e sugeriu reformulação do projeto de consolidação, o que foi acolhido e elaborado novo texto de consolidação na área da videovigilância rodoviária.

Este trabalho foi submetido aos Deputados em reunião do GTCL mas não foi aprovado por unanimidade, o que, dado ser a regra no GTCL, resultou na suspensão deste trabalho.

Alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro - *Lei Formulário*

A 5 de março de 2014, em reunião do GTCL, foi analisado um projeto apresentado pelo Professor Alexandre Sousa Pinheiro, para alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, comumente designada por *Lei Formulário*. Propôs-se então o aditamento de um artigo à referida lei, com a seguinte redação:

“Os órgãos com competência legislativa quando considerarem adequado aprovam atos de consolidação, sempre que ocorram situações de dispersão legislativa ou quando o imponham fatores de clareza na compreensão de textos normativos”

Esta proposta foi analisada pelos Deputados membros do GTCL, bem como pelos Serviços da AR que a complementaram com o exemplo brasileiro.

Após essa análise e elaboração de parecer pelo Professor Doutor Alexandre Sousa Pinheiro, procedeu-se à quarta alteração à Lei n.º 74/98, aditando-se-lhe o artigo 11.º-A, com a epígrafe *Leis consolidantes* e a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

Leis consolidantes

- 1- As leis consolidantes reúnem num único ato legislativo normas relativas a determinada área do ordenamento jurídico regulada por legislação diversa.
- 2- As leis consolidantes não afetam o conteúdo material da legislação consolidada, salvo quando, nomeadamente, haja necessidade de:
 - a) Atualizar e uniformizar linguagem normativa e conceitos legais;
 - b) Uniformizar realidade fática idêntica.
- 3- As leis consolidantes:
 - a) Podem conter organização sistemática e numeração distintas da legislação consolidada;
 - b) Mantêm as normas revogatórias constantes das leis consolidadas e indicam ainda as normas revogadas por efeito da lei consolidante;
 - c) Salvaguardam a regulamentação aprovada ao abrigo da legislação consolidada revogada, salvo disposição expressa em contrário.»

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Esta alteração preconizada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), foi uma medida interessante, diretamente relacionada com a atividade do GTCL e que permitiu a elucidação do conceito de lei consolidante.

Conferência «SIMPLIFICAR E MELHORAR A LEI»

No âmbito do Grupo de Trabalho foi organizada uma Conferência Internacional sob o tema «Simplificar e Melhorar a Lei».

O programa da Conferência (Anexo II), previamente aprovado pela Presidente da Assembleia da República, contou com a presença de diversos especialistas europeus, de países como a França, Holanda, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, de representantes do Parlamento Europeu e, em especial, do Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, bem como de vários oradores portugueses, entre os quais o Secretário de Estado da Modernização Administrativa

A Conferência foi um evento de assinalável importância no âmbito do trabalho desenvolvido pelo GTCL, tendo sido bastante participada e tendo permitido a troca de experiências em matéria da qualidade da lei, muito enriquecedoras e reveladoras da relevância da temática nos dias de hoje para todos os países, mas também do muito que em Portugal ainda se poderá caminhar.

É também de salientar que foi realizado, para divulgação da Conferência, um pequeno vídeo, que foi transmitido via redes sociais, bem como no Canal Parlamento. A divulgação da Conferência foi ainda efetuada através de anúncios em jornais. O vídeo de divulgação, bem como toda a gravação das comunicações da Conferência estão disponíveis no sítio do Grupo de Trabalho na Internet. A Conferência foi transmitida em *streaming*, em direto, pelo Canal Parlamento, nomeadamente para todos os Parlamentos membros do CERDP (Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar).

Unidade Técnica de Apoio Legislativo

Na sequência da criação do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa pela Senhora Presidente da Assembleia da República, começou a discutir-se a possibilidade de criar um outro órgão ou unidade orgânica, mais perene, com competências um pouco mais alargadas e que eventualmente ficasse integrado na orgânica da Assembleia da República.

Assim, começou a delinear-se a criação de uma estrutura orgânica para apoiar o processo legislativo (Unidade Técnica de Apoio Legislativo ou outra solução que fosse entendida como politicamente mais adequada). Deste modo, os Serviços recolheram informação sobre as soluções adotadas pelos outros Parlamentos nesta matéria.

Foi elaborado o projeto de resolução para a criação da Unidade Técnica de Apoio Legislativo (UTAL), o qual foi aprovado na reunião do Grupo de Trabalho de 7 de abril de 2015.

Contudo, não foi possível politicamente a aprovação e criação da UTAL, sem prejuízo de, no futuro, a questão da criação de uma unidade, que tenha como competência o olhar mais aprofundado da lei, nos aspetos qualitativos da mesma, seja novamente colocado em discussão e análise pelos órgãos da Assembleia da República.

Comunicação do Grupo de Trabalho

1. No que concerne à divulgação da atividade do Grupo de Trabalho, foi aventada a hipótese de ser criada uma página do mesmo na rede social *Facebook* ou um blogue, para além da criação de um destaque no sítio do Parlamento direcionado para a [página do Grupo](#), dentro da qual poderia constar um meio de recolha de contributos por parte de cidadãos ou entidades sobre a simplificação legislativa.

Neste sentido, foi deliberada a criação da página do Grupo de Trabalho no sítio do Parlamento, na qual se colocou informação sobre a constituição, a competência e o trabalho realizado pelo GTCL, assim como, toda a documentação e vídeos da Conferência «Simplificar e Melhorar a Lei».

2. No âmbito da página do Grupo de Trabalho no sítio do Parlamento foi aprovada a disponibilização de um formulário, através do qual se solicitava aos cidadãos e sociedade civil em geral o envio de sugestões de consolidação legislativa. À semelhança da adesão às audições públicas, também através deste meio foram muito escassos os contributos recebidos diretamente relacionados com as competências do GTCL, sendo que apenas um estava diretamente relacionado com a consolidação legislativa. Tratou-se do envio, pela Comissão Reguladora para a Segurança das Instalações Nucleares, de uma sugestão na área da segurança nuclear. O problema foi descrito da seguinte forma:

Há muitos anos que se afirma unanimemente no setor da proteção radiológica e da segurança nuclear em Portugal que a legislação aplicável se tornou, ao longo dos anos, numa manta de retalhos incompreensível, com mais de uma centena de diplomas que se derogam tacitamente entre si em termos indefinidos. Sente-se uma extrema insegurança jurídica, tanto no que respeita ao direito substantivo em vigor, como também no que respeita à distribuição de competências de licenciamento e fiscalização, que é permanentemente alvo de controvérsias jurídicas (...).

A legislação deste setor pode e deve ser codificada, como única maneira possível de a tornar perceptível e funcional.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Uma mera consolidação desta legislação não seria inteiramente satisfatória neste caso, pois não serviria para colmatar as inúmeras lacunas e omissões da legislação atual, além de que se teria que defrontar com incontáveis controvérsias jurídicas sobre as normas atualmente em vigor (...). Mas seria já um passo muito significativo.

Foi remetido ao GTCL um estudo, de 2010, com o título «Consolidação do Direito Nuclear Português» que analisa o estado da legislação neste setor.

3. Foi realizado um pequeno vídeo informativo sobre o Grupo de Trabalho que foi disponibilizado na página do Parlamento e no *Facebook* do Canal Parlamento, onde também foi emitido.
4. A propósito da Conferência organizada pelo Grupo de Trabalho, mas servindo o intuito de divulgação do trabalho desenvolvido pelo GTCL, o Deputado Gabriel Goucha esteve presente, no dia 15 de maio, no programa *Direito a Falar*, do canal televisivo do *Diário Económico*, o qual foi transmitido no dia seguinte, às 23 horas.
5. O Coordenador do Grupo de Trabalho foi igualmente convidado a participar como orador no programa da Rádio Renascença *Em nome da Lei*, gravado a 28 de maio e transmitido a 30 de maio, às 12 horas, no qual fez parte do debate sobre a qualidade da lei.
6. Foi remetida uma carta a todos os Deputados, apresentando o Grupo de Trabalho, as suas competências, objetivos, plano de atividades e trabalho já realizado.
7. A nível académico, o Deputado Gabriel Goucha foi convidado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa a ser orador no Colóquio *Simplificação Legislativa e Regulatória*, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas daquela faculdade, com o tema *Simplificação legislativa: a experiência parlamentar*.
8. A 5 de março de 2015, foi apresentada em reunião com a Divisão de Edições, a imagem que ficaria associada ao Grupo de Trabalho e que consta atualmente da página de Internet.

GRUPO DE TRABALHO PARA A CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA

Conclusões

O Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa teve o empenho, em primeiro lugar, da Senhora Presidente da Assembleia da República, mas também de todos os serviços e técnicos envolvidos nos seus trabalhos. Também ao nível político, os Deputados membros do GTCL sempre se mostraram disponíveis e colaborantes nas atividades do Grupo.

Salienta-se, igualmente, a relevância do pioneirismo do GTCL, do seu empenho em discutir e difundir as questões relacionadas com a qualidade da lei e do passo importante que consubstanciou.

Pela sua própria natureza, o Grupo de Trabalho termina com o fim da legislatura em que foi criado, mas muitos são os contributos e sementes que deixa não apenas no Parlamento mas também ao nível governamental, visto que o trabalho se pautou por uma colaboração entre os dois órgãos de soberania em benefício da melhoria da qualidade da lei, o que parece ser de enaltecer.

Apesar de a Unidade Técnica de Apoio Legislativo não ter sido criada, a existência e o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho, com todas as suas virtualidades e deficiências, deixa a descoberto a necessidade e importância de o legislador fazer também uma análise da lei do ponto de vista externo, formal, e não apenas da forma que é habitual olhar-se para ele: da bondade das soluções que preconiza.

O COORDENADOR DO GRUPO DE TRABALHO



(Gabriel Côrte-Real Goucha)