

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

EX<sup>MA</sup> SENHORA PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Oficio nº1723 /XII/1ª - CACDLG /2012

Data: 27-12-2012

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 195/XII/2.ª.

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º e do nº 2 do art.º 19º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto) junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o Relatório Final referente à Petição n.º 195/XI/2.ª, subscrita Vítor Manuel Maximiano Vieira que "Solicita que, em nome da transparência e imparcialidade na elaboração de diplomas legais, passe a ser disponibilizada na Base de Dados Digesto a referência do seu autor material (Sociedade de Advogados contratada para elaborar o projeto de ato legislativo)", cujo parecer foi aprovado com os votos favoráveis do PSD, do PCP, a abstenção do PS, registando-se a ausência do CDS-PP, do BE e do PEV na reunião da Comissão de 27 de dezembro de 2012, sendo o seguinte:

- a) Que deve a Petição n.º 195/XII/2ª ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, bem como da resposta enviada a esta Comissão pelo Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, informo V. Ex.ª. que dei conhecimento ao peticionário do presente relatório, conforme previsto nas conclusões do parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

180

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantids Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67 / Fax: 21 393 69 41 Comissão.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



# COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PETIÇÃO N.º 195/XII/2.ª – SOLICITA QUE, EM NOME DA TRANSPARÊNCIA E IMPARCIALIDADE NA ELABORAÇÃO DE DIPLOMAS LEGAIS, PASSE A SER DISPONIBILIZADA NA BASE DE DADOS DIGESTO A REFERÊNCIA DO SEU AUTOR MATERIAL (SOCIEDADE DE ADVOGADOS CONTRATADA PARA ELABORAR O PROJETO DE ATO LEGISLATIVO)

# RELATÓRIO FINAL

## I - Nota prévia

A presente Petição, apresentada pelo Sr. Vítor Manuel Maximiano Vieira, deu entrada na Assembleia da República, por via eletrónica, em 17 de outubro de 2012, tendo sido remetida, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado António Filipe, de 26 de outubro de 2012, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição vertente foi admitida liminarmente pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias na sua reunião de 8 de novembro de 2012, data em que foi nomeado relator o signatário do presente relatório.

Por ofício n.º 1477/XII/1.ª – CACDLG/2012, de 09-11-2012, foi solicitado à Senhora Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade que diligenciasse no sentido de enviar à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, "entidade com competência na gestão do DIGESTO", cópia da Petição n.º 195/XII/2.ª "para conhecimento e eventual pronúncia".



Em resposta, o Gabinete da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade enviou à 1ª Comissão o ofício n.º 7781, de 05-12-2012, que, por sua vez, remeteu o ofício n.º 1343/CGAB/SEPCM/2012, de 29-11-2012, do Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.

Nos termos de tal ofício, o Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros informa que, "em defesa do princípio da transparência que o XIX Governo Constitucional entende dever sempre presidir aos atos da Administração", nada tem a opor ao objetivo da Petição em análise.

Refere ainda que, "em qualquer caso, ... a autoria material dos atos legislativos do Governo é sempre da responsabilidade governamental.

No entanto, o Governo perfilha o entendimento de que quaisquer pareceres, estudos ou participações em trabalhos preparatórios de atos legislativos podem, em reforço do princípio da transparência, ser objetivamente referenciados perante os cidadãos.

Esse é, de resto, um propósito do Governo a introduzir na arquitetura do Portal Legislativo em preparação, onde será integrado o Diário da República, bem como os conteúdos do DIGESTO."

#### II - Da Petição

#### a) Objeto da petição

O peticionário solicita, em nome da transparência e imparcialidade, que seja disponibilizada na base de dados DIGESTO a referência ao autor material dos diplomas legais, concretamente "a indicação de qual a sociedade(s) de advogados que esteve na feitura desse diploma legislativo".



### b) Exame da petição

Satisfazendo o disposto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho, e n.º 45/2007, de 24 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar da presente petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 9.º, razão pela qual foi corretamente admitida.

Assim sendo, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciar a Petição n.º 195/XII/2.ª.

O peticionário pretende que na base de dados DIGESTO "constasse a indicação de qual a sociedade(s) de advogados que esteve na feitura desse diploma legislativo".

Com bem refere a nota de admissibilidade, elaborada pelos serviços da 1.ª Comissão, que aqui se transcreve:

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

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

in http://www.dre.pt/comum/html/digesto.html



Ministério da Justiça e do Tribunal Constitucional) e Pareceres da Procuradoria-Geral da República.

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

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

"Artigo 2.º

1-(...)

2 — A SG prossegue as seguintes atribuições:

(...)

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

(...)"

Segundo o site do DIGESTO na Internet, esta base distingue-se das demais porque se trata do "único sistema que oferece informação legislativa, regulamentar e doutrinária, de forma integrada", sendo as suas remissões todas "qualificadas, isto é, detalham a norma habilitante, os diplomas de desenvolvimento, as modificações sofridas e produzidas, o direito comunitário as orientações administrativas da Direcção-Geral do Orçamento e da Direcção-Geral da Administração Pública, a jurisprudência e os instrumentos de regulamentação coletiva de Trabalho associados".

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



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

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

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

Em aditamento ao suprarreferido, importa dizer que também pode suceder, e há vários exemplos disso, que seja nomeada uma comissão encarregue de preparar um determinado diploma legislativo. Por exemplo, na base da Proposta de Lei n.º 113/XII/2.ª (GOV) – «Aprova o Código de Processo Civil» esteve um anteprojeto de proposta de lei elaborado pela Comissão da Reforma do Processo Civil nomeada pelo Despacho n.º 12714/2011, do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Justiça, publicado no DR II Série n.º 184, de 23 de setembro de 2011, comissão esta que já tinha realizado trabalho no tempo do Governo anterior. Outro exemplo: o Projeto de Lei n.º 236/XII/2.ª (PS) - «Cria o Tribunal Arbitral do Desporto» adotou integralmente o projeto de diploma legislativo elaborado pela Comissão para a Justiça



Desportiva, nomeada pelo XVIII Governo Constitucional através do Despacho n.º 14534/2010, do Secretário de Estado da Juventude e Desporto e do Secretário de Estado da Justiça, publicado no DR II Série n.º 183, de 20 de setembro de 2010.

Estas situações são, porém, a exceção.

Com efeito, a generalidade das iniciativas legislativas que na Assembleia da República dão origem a lei e a generalidade dos diplomas legislativos aprovados em Conselho de Ministros não recorrem ao chamado *outsourcing* legislativo.

Acresce referir que, mesmo nas situações em que haja recurso ao *outsourcing* legislativo, a proposta legislativa apresentada nessa sequência ou pelo Governo ou por Deputados de um determinado Grupo Parlamentar não deixa de ser da autoria material destes entes.

Como bem refere a resposta enviada pelo Governo: «...em qualquer caso, ... a autoria material dos atos legislativos do Governo é sempre da responsabilidade governamental.»

E o mesmo se diga em relação às iniciativas legislativas apresentadas pelos Deputados de um determinado Grupo Parlamentar: a sua autoria material é sempre da responsabilidade dos Deputados desse Grupo Parlamentar, ainda que na sua génese esteja um anteprojeto legislativo elaborado por uma entidade terceira.

De todo o modo, o membro do Governo responsável pelo organismo que gere o DIGESTO, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, respondendo à pretensão do peticionário exposta na Petição n.º 195/XII/2.ª, refere que «... o Governo perfilha o entendimento de que quaisquer pareceres, estudos ou participações em trabalhos preparatórios de atos legislativos podem, em reforço do princípio da transparência, ser objetivamente referenciados perante os cidadãos.



Esse é, de resto, um propósito do Governo a introduzir na arquitetura do Portal Legislativo em preparação, onde será integrado o Diário da República, bem como os conteúdos do DIGESTO.»

Encontram-se, assim, esgotados os poderes de intervenção desta Comissão.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que deve a Petição n.º 195/XII/2ª ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, bem como da resposta enviada a esta Comissão pelo Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Palácio de S. Bento, 27 de dezembro de 2012

O Deputado Relator

(João Lobo)

1

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Gabinete da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade

Entrada N.º 7423

Data 05 / 12 / 2012

Exma. Senhora
Chefe de Gabinete de S. Exa. A
Secretária de Estado dos
Assuntos Parlamentares e da
Igualdade
Dra. Marina Resende
Palácio de S. Bento
Assembleia da República

Ref<sup>a</sup> 1343/CGAB/SEPCM/2012 Lisboa, 29 de novembro de 2012

Assunto:

"Pedido de Informação relativo à Petição nº 195/XII/2ª – iniciativa de Vitor Manuel Maximino Vieira – "Solicita que, em nome da transparência e imparcialidade na elaboração de diplomas legais, passe a ser disponibilizada na base de dados DIGESTO a referência ao seu autor material (sociedade de advogados contratada para elaborar o projeto de ato legislativo)."

Em relação à Petição nº 195/XII/2ª, sobre a disponibilização na base de dados DIGESTO da referência ao autor material de diplomas legais, encarrega-me o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros de informar, em defesa do princípio da transparência que o XIX Governo entende dever sempre presidir aos atos da Administração, não haver nada a opôr quanto ao seu objetivo.

Refira-se, em qualquer caso, que a autoria material dos atos legislativos do Governo é sempre da responsabilidade governamental.

No entanto, o Governo perfilha o entendimento de que quaisquer pareceres, estudos ou participações em trabalhos preparatórios de atos legislativos podem, em reforço do princípio da transparência, ser objetivamente referenciados perante os cidadãos.

Esse é, de resto, um propósito do Governo a introduzir na arquitetura do Portal Legislativo em preparação, onde será integrado o Diário da República, bem como os conteúdos do DIGESTO.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

(Francisco José Martins)