



LEGISLAÇÃO

Foram aprovados 292 decretos-lei
por ano entre 2000 e 2011

LEX 30 e 31



PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Legisla-se muito, à pressa e sem avaliar o efeito das leis

Bruno Simão

As leis devem ser simples, claras e haver tempo para que estabilizem. Do que se defende ao que acontece na realidade vai um longo caminho. Legisla-se muito, à pressa e sem avaliar o efeito das leis.

JOÃO MALTEZ
jmaltez@negocios.pt

As leis são a sua verdadeira ferramenta de trabalho, mas também um dos seus motivos de preocupação. Porque, como dizem os advogados que o Negócios inquiriu, as leis mudam com frequência, não são avaliadas e, muitas vezes, estão longe de ser simples e claras.

“Qualquer lei, no sentido lato, deve ser simples, clara e sucinta para que todos possam entender o seu sentido e o seu âmbito, quer os destinatários directos, quer quem tenha o dever de a aplicar”, sublinha o advogado Rui Pena. Contudo, tal como adianta, “usa-se e abusa-se das alterações por dá cá aquela palha, prova de que não há uma reflexão prévia aprofundada e de que há demasiada ligeireza na redacção da norma”.

Na opinião deste sócio da CMS-RPA, deveria “haver uma maior contenção legislativa, pois as leis devem ter um período mínimo de vigência para garantia da certeza e



Comparativamente à acção dos governos, entre 2000 e 2011, a Assembleia da República pautou-se por alguma contenção legislativa: aprovou 933 leis.

segurança jurídicas, sem serem objecto de constantes alterações, como tantas vezes acontece”.

Por outro lado, insiste Rui Pena, “é cada vez mais urgente cumprir a promessa das chamadas ‘leis consolidantes’ que, sem afectarem o conteúdo material da legislação consolidada, reúnem num único diploma as normas relativas a determinada área do nosso ordenamento jurídico, a exemplo do que acontece noutros países”.

A distância que vai da teoria à prática

Tal como evidencia o advogado José Alves Moreira, da sociedade Telles de Abreu, “temos, muitas

vezes, um excesso de leis, o que, por um lado, torna a articulação entre os vários diplomas difícil e pouco intuitiva”. Um caso paradigmático, sublinha, é o direito fiscal.

Na perspectiva de Alves Moreira, acresce a tudo o já referido, que algumas soluções “resultantes de diplomas legais conduzem a resultados que são indesejáveis, muitas vezes denunciando a distância entre a teoria e a prática, isto é, entre quem faz as leis e quem, no terreno, as tem de aplicar – as diversas reformas do processo civil são emblemáticas”.

Paulo Pinheiro, sócio da VdA, também admite que em Portugal, como na generalidade dos outros



Usa-se e abusa-se das alterações [das leis] por dá cá aquela palha, prova de que não há uma reflexão prévia aprofundada.

RUI PENA
Advogado e sócio da CMS-RPA

países europeus, legisla-se muito. “E muitas vezes, mal, com pouco cuidado na análise prévia dos impactos, para não falar da falta de rigor técnico e de consistência do sistema jurídico como um todo”.

O mesmo advogado entende que “muito deste exagero na produção legislativa resulta da pressão regulatória, às vezes com origem na dinâmica da integração e da harmonização europeia”.

Paulo Pinheiro sublinha ainda que “ter boas leis não é uma exigência de estilo ou uma birra dos juristas”. O próprio explica porque: “A verdade é que as leis mal feitas têm custos. Provocam litígios e atrasam a sua resolução; afastam



Entre 2000 e 2011, foram criados em média 292 decretos-lei por ano

6 TÓPICOS A RETER Alertas para ajudar a criar melhores leis

154 artigos e 130 considerandos?

Não é só em Portugal que se legisla muito e de forma pouco clara. Aliás, tal como evidência o advogado Paulo Pinheiro, por cá, muito do "exagero na produção legislativa resulta da pressão regulatória, às vezes com origem na dinâmica da integração e da harmonização europeia". Ou seja, pese embora nas instâncias comunitárias se defenda a simplificação das leis, a pressão para transpor normas europeias para os quadros legais dos países acaba por funcionar em sentido inverso. No decorrer da apresentação da obra "A Feitura das Leis" - coordenada e da autoria de João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif -, a antiga governante Maria Manuel Leitão Marques lembrou que o regulamento 10303/2013, para acesso aos fundos comunitários - que deveria pautar-se pela simplicidade -, é composto por 154 artigos, 130 considerados, 14 anexos e remete para sete regulamentos. Ou seja, neste caso, "a ideia de consolidar legislação foi por água abaixo", lamenta Maria Manuel Leitão Marques.

investimentos e complicam a sua execução."

Até pelos argumentos que convoca, este advogado entende que é preciso "salvaguardar a ideia de estabilidade normativa, e fazer os senhores ministros perceber que isso é mais importante do que mexer numa lei apenas para deixar uma marca pessoal".

Em jeito de conclusão, Paulo Pinheiro pede ponderação. Segundo diz, importa "pensar dez vezes antes de avançar com uma iniciativa legislativa". Mais, sugere que os legisladores se questionem antes de avançar com mudanças: "É mesmo necessário introduzir esta lei ou mexer naquele regime?" ■

"O grande legislador nacional é o Governo." Pelo menos é esta uma das conclusões a que chegam os autores do estudo "A Feitura das Leis". A obra foi lançada oficialmente na última sexta-feira pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, e tem como coordenadores e autores os académicos João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif.

Indicadores recolhidos pelos autores para o período de 2000 e 2011 - neste intervalo de tempo o exercício do poder foi repartido por Executivos liderados por António Guterres, Durão Barroso, Santana Lopes, José Sócrates (dois governos) e Pedro Passos Coelho - revelam que, no conjunto, os diferentes Governos aprovaram 3.506 decretos-leis.

Repartindo este último dado pelo número de anos analisados, conclui-se que a produção legislativa de seis conselhos de ministros foi, em média, superior a 292 actos por ano. Ao longo deste tempo, a Assembleia da República aprovou 933 leis.

Em comparação com o procedimento legislativo parlamentar, os autores consideram que a criação de diplomas legais é menos transparente quando emerge dos governos. Isto porque "os trabalhos preparatórios são considerados confidenciais". Conforme é adiantado no estudo, este último facto leva a que seja difícil "o desenvolvimento de uma política legislativa que permaneça para além das opções e prioridades político-partidárias".

Pese embora seja obrigatório que as propostas de lei sejam acompanhadas de estudos, documentos e pareceres que as fundamentem, segundo os autores da "Feitura das Leis", "é frequente a não remessa, pelo Governo, à Assembleia da República dos referidos elementos, o que dificulta os trabalhos parlamentares".

Outro dos vários problemas que os autores encontram prende-se com a falta de avaliação dos diplomas legais que são substituídos.

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

No decorrer da sessão de apresentação da obra, que decorreu na última sexta-feira na Assembleia da República, a ex-secretária de Estado da Modernização Administrativa Maria Manuel Leitão Ramos - um dos oradores convidados - lamentou aliás a falta de avaliação das leis, quer antes de as mesmas serem produzidas, quer os seus efeitos depois de aplicadas na prática.

"Pensem antes de legislar. Ou melhor, obriguem-se a que, antes de se alterar uma lei seja avaliado o porquê do seu não funcionamento", defendeu a ex-governante no Parlamento.

Tanto mais que, como defende, a tarefa do legislador não deve acabar quando a lei é publicada no Diário da República. Para Maria Manuel Leitão Marques, a tarefa do legislador acaba apenas quando for feita a avaliação dos efeitos que a lei produz. ■



Pedro Elias

Em 2007, o Governo liderado por José Sócrates foi particularmente produtivo em decretos-lei: aprovou 424.

Da autoria de João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif, a obra "A Feitura das Leis" deixa em conclusão algumas pistas de alerta que poderão ajudar os legisladores a melhorar o processo legislativo.

1. É obrigatório as propostas de lei serem acompanhadas de estudos, documentos e pareceres que as fundamentem. Porém, segundo os autores do estudo "A Feitura das Leis", é frequente a não remessa, pelo Governo, à Assembleia da República dos referidos elementos, o que dificulta os trabalhos parlamentares.

2. Os autores do estudo defendem que 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.

3. No livro "A Feitura das Leis", é referido que 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.

4. 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.

5. Por outro lado, nas situações de alteração ou revogação de legislação não consta qualquer referência a elementos de apreciação sobre a lei anterior.

6. Por fim, um aspecto positivo que os autores indicam sobre a produção legislativa: a análise jurídica é, na maior parte dos projectos e propostas consideradas, bastante completa.