



PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Em Portugal e na União Europeia,
legisla-se muito e muitas vezes mal

LEX 26 e 27



PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Legisla-se muito e muitas vezes mal. Aqui e na União Europeia

Vincent Kessler/Reuters

A Comissão Europeia lançou um programa chamado “Legislar Melhor”. A medida é necessária e não causa estranheza a quem lida com leis em Portugal. A razão é simples, dizem: legisla-se muito e muitas vezes mal.

JOÃO MALTEZ
jmaltez@negocios.pt



A Comissão quer envolver o Parlamento Europeu num projecto em que pretende promover a melhoria da produção legislativa a nível comunitário.

“Legislar Melhor, com a chancela da Comissão Europeia, ou simplificar e melhorar a lei, com o aval do Parlamento português. Duas iniciativas, com origem em Bruxelas e Lisboa, voltaram a colocar na ordem do dia a produção legislativa e o modo como esta influencia a vida dos cidadãos e das empresas. Se há aspecto em que há acordo entre o grupo de especialistas em leis inquiridos pelo Negócios é que se legisla muito e por vezes mal. Seja aqui, seja no âmbito da União Europeia.

“Há um problema de quantidade e outro de qualidade. Legisla-se demais. E muitas vezes mal. Não é só aqui, em Portugal. A generalidade das jurisdições ocidentais sofre com esta tendência de tudo tentar prever e regular. E ao nível da União Europeia o cenário não é melhor. A dinâmica da integração e da harmonização europeia tem, de facto, agravado este fenómeno”, argumenta Paulo Pinheiro,

advogado e sócio da Vieira de Almeida e Associados (VdA).

João Miranda de Sousa, managing partner da Garrigues em Portugal, admite que a produção legislativa sofreu um grande desenvolvimento nas três ou quatro últimas décadas, tanto em Portugal como a nível europeu. Ora, segundo adianta, “a expansão da legislação, se não for acompanhada de medidas/procedimentos de monitorização interna que visem, por exemplo, evitar erros de escrita na redacção dos textos legislativos ou impedir a proliferação de diplomas que

incidem de forma fragmentada e dispersa sobre a mesma matéria”, acabam por “penalizar as empresas e os cidadãos” e que as leis cumpram o seu principal objectivo: “Conformar e orientar a vida das pessoas e das comunidades.”

Uma ideia que é também convocada por Regina Santos Pereira, da SRS, lembrando, além disso, que “o maior problema da produção legislativa situa-se a níveis quantitativos, porque na maior parte dos casos as leis não se chegam a consolidar e são constantemente alteradas, por vezes até sem que exista uma

verdadeira e efectiva necessidade de alteração”. Para a advogada, “a dispersão de vários diplomas relativos à mesma matéria constitui um obstáculo à compreensão pelos cidadãos do verdadeiro alcance do texto da lei”.

Estabilidade precisa-se

Francisco Brito e Abreu, sócio da Uría-Proença de Carvalho, lembra, de resto, que o próprio programa “Legislar Melhor”, da Comissão Europeia, “é uma resposta à constatação de que é necessário procurar simplificar e melhorar a legislação”. Afinal, se há defeito que se possa apontar à

legislação, quer europeia, quer nacional, prende-se com o facto de ser demasiadamente complexa e por pecar pela “falta de estabilidade da normativa”.

Até pelas razões apontadas, Luís Filipe Carvalho, sócio da ABBC, lembra que “a avalanche diária de diplomas é uma séria ameaça à estabilidade e à segurança jurídica, que são tão essenciais para os cidadãos, para o investimento e para o desenvolvimento económico”. Por isso advoga que “Portugal e a Europa têm de refundar esta lógica de despropósito na produção de leis”. ■



Advogados Todos pedem leis simples e estáveis

Cinco advogados inquiridos pelo Negócios concordam que se produzem demasiadas leis e que, muitas vezes, se impede a necessária estabilidade normativa.



JOÃO MIRANDA DE SOUSA Sócio da Garrigues



PAULO PINHEIRO Sócio da Vieira de Almeida



REGINA SANTOS PEREIRA Advogada da SRS



LUÍS FILIPE CARVALHO Sócio da ABBC



FRANCISCO BRITO E ABREU Sócio da Úria Proença de Carvalho

4 IDEIAS Propostas da UE vão estar em consulta pública

A transparência na produção legislativa comunitária é uma das ideias avançadas no âmbito do programa "Legislar Melhor". Qualquer cidadão europeu poderá dar sugestões.

1. A Comissão Europeia anunciou que abrirá o seu processo de decisão política para reforçar o controlo e a participação do público através de um portal na Internet, onde as iniciativas podem ser acompanhadas e se podem efectuar consultas públicas para avaliar as políticas vigentes ou novas propostas.

2. Haverá igualmente novas oportunidades para as partes interessadas apresentarem as suas observações ao longo de todo o ciclo de vida de preparação da lei, desde o roteiro inicial até à proposta final da Comissão. Depois de adoptada um proposta, qualquer cidadão ou parte interessada dispõe de oito semanas para enviar comentários ou sugestões, que contribuirão para o debate legislativo no Parlamento e no Conselho.

3. Esta abordagem pretende, segundo a Comissão Europeia, reforçar a transparência. Assim, pela primeira vez, os projectos de medidas que alteram ou completam a legislação vigente, ou que estabelecem disposições técnicas específicas, serão disponibilizados ao público durante quatro semanas antes da sua adopção.

4. A Comissão Europeia anunciou igualmente que está a reforçar a sua abordagem das aferições e avaliações de impacto, a fim de melhorar a base factual subjacente a todas as propostas legislativas, sem prejuízo das decisões políticas. Em especial, o Comité das Avaliações de Impacto da Comissão, em funcionamento desde 2006, transformar-se-á num Comité de controlo da regulamentação independente.

Leis mal feitas têm custos para os cidadãos e para as empresas

"Ter boas leis não é uma exigência de estilo ou uma birra dos juristas. A verdade é que as leis mal feitas têm custos: provocam litígios e atrasam a sua resolução; afastam investimentos e complicam a sua execução". Quem o diz é o advogado Paulo Pinheiro, sócio da VdA. Mas em que aspectos pode a produção legislativa ser melhorada?

Francisco Brito e Abreu, sócio da Úria Menéndez - Proença de Carvalho, dá o mote para as práticas a adoptar. Desde logo, diz, é preciso "actuar preferencialmente por via de revisão e actualização da legislação existente; aprofundar a avaliação prévia das alterações legislativas que se pretenda adoptar; rever permanentemente todo o sistema normativo de forma a assegurar a sua actualização e coerência; e conferir uma maior abertura ao público do processo legislativo".

Já Paulo Pinheiro afirma que "é preciso é haver maior rigor na análise de cada intervenção legislativa, questionando as razões e os impactos. É preciso estar certo de que é mesmo preciso mexer nesta ou naquela lei. E é preciso saber que consequências, positivas e negativas, isso vai implicar, falar primeiro com os agentes económicos afectados,

dar-lhes tempo, se for o caso. Ponderação e rigor, é isso que pode ser melhorado".

No entendimento de João Miranda de Sousa, managing partner da Garrigues em Portugal, há vários aspectos a melhorar, "entre eles a clareza e o rigor técnico dos textos normativos e a proliferação de normas avulsas que incidem de forma descoordenada sobre a mesma matéria". Sobretudo porque, entende, "a qualidade da democracia e a eficácia social do sistema jurídico em geral só têm a ganhar com a implantação de políticas públicas destinadas a assegurar a qualidade, a transparência e a simplificação dos processos e da produção legislativa.

Luís Filipe Carvalho, sócio da ABBC, entende que há três níveis relativamente aos quais a produção legislativa pode ser melhorada: "Na identificação selectiva daquilo em que o Estado deve interferir e, consequentemente regulamentar; na maior maturidade do processo legislativo, com contributos de terceiros, incluindo do mundo académico; em maiores e mais ajustados prazos de 'vacatio legis', de molde que a lei seja verdadeiramente implementada, ganhe força e se imponha."



A produção legislativa pode ser melhorada se for feita uma avaliação prévia do impacto do acto normativo na vida das pessoas e das sociedades.

REGINA SANTOS PEREIRA
Advogada da SRS

A produção legislativa pode ser melhorada se – antes da alteração ou revogação de qualquer lei – for feita uma avaliação prévia do impacto do acto normativo na vida das pessoas e das sociedades, considera por seu turno Regina Santos Pereira, da SRS.

"Outra forma de melhorar a produção legislativa consiste na atempada e cuidada audição prévia das partes interessadas em cada actividade económica, na fase de elaboração dos diplomas, de forma que possam dar o seu contributo para ultrapassar as dificuldades que resultam da aplicação prática da lei", sentencia a mesma advogada. ■

Para mudar leis, é preciso estar certo de que é mesmo preciso, diz Paulo Pinheiro.