

A acessibilidade das leis

Enquadramento geral

De entre as preocupações expressas sobre a necessidade de melhorar substancialmente a qualidade da legislação, o objectivo de proporcionar uma maior acessibilidade à legislação ganha especial destaque quando falamos da Assembleia da República, porque deve ser esta o primeiro e principal órgão de soberania responsável pela promoção/difusão da mensagem legislativa.

O facto de o Governo ter aprovado, recentemente, várias medidas no quadro geral do Programa Legislar Melhor, que se irão reflectir obviamente na actividade legislativa parlamentar, não nos pode deixar perder de vista que o processo legislativo parlamentar é, por natureza, muito distinto do processo legislativo do Governo.

Desde logo, o processo legislativo parlamentar é público. A discussão na generalidade é feita em plenário, publicada no *Diário da Assembleia da República* e transmitida pela televisão (Canal Parlamento). O relatório que precede a discussão na generalidade é igualmente publicado. As audições podem ser públicas e, com frequência, dada a publicidade dos trabalhos preparatórios, são recebidos contributos de cidadãos, de académicos ou de organizações.

Esta é, pois, uma instituição virada para o exterior, que assenta num conceito de abertura e de transparência de procedimentos. Verifica-se, por isso, uma grande preocupação com a acessibilidade dos textos legislativos, sendo notórios os esforços para aproximar a legislação dos cidadãos, a que não é alheia a maior participação destes na tomada de decisão.

Neste sentido, promover/melhorar o acesso público aos processos e procedimentos legislativos e à legislação constitui um serviço público indispensável para o reforço e o exercício de uma cidadania activa e contribui para a adopção generalizada de boas práticas, garantindo também uma maior transparência e dignificação da actividade parlamentar.

A acessibilidade legislativa compreende, assim, a criação de instrumentos (ou o recurso a técnicas) que facilitem ao cidadão o conhecimento das normas que regulam as suas relações, ganhando aqui especial destaque o recurso às novas tecnologias de informação e comunicação – a *Internet* é, reconhecidamente, o meio mais eficaz e democrático de difundir a informação.

Cabe, por isso, à Assembleia da República, a par com o Governo e as demais instituições do Estado, actualizar os seus procedimentos e ser a primeira a dar o exemplo para a inovação e para a boa utilização das novas tecnologias. É o que se pretende com o *site* do Parlamento (www.parlamento.pt), em relação ao qual apresentaremos algumas sugestões e propostas, tendo em vista a optimização e o acesso fácil para todos da informação legislativa.

Situação actual

A proliferação das leis da Assembleia da República origina grandes dificuldades de acesso à legislação e torna complexo, tanto para o cidadão comum como para os profissionais do direito, ter uma perspectiva global de quais as leis aprovadas, o conhecimento e o acesso das normas em vigor.

Com efeito, todos os anos é aprovado um grande número de leis, sem que as anteriores caduquem ou sejam revogadas, com a consequência de que se torna muito difícil saber quais as normas que, em dado momento, regulam uma determinada situação.

Esta multiplicidade de diplomas e a velocidade na sua produção (geradas por rápidas mudanças económico-sociais) deixam atrás de si um pesado lastro de regulamentações que se vão tornando sucessivamente inoperantes e obsoletas.

O número total de leis aprovadas pela Assembleia da República, desde 1976, é de 2439.

Apenas e através da Base de Dados PLC é possível aceder às leis, mas sempre a partir da perspectiva da iniciativa legislativa que esteve na sua origem e dificilmente a partir da perspectiva da lei, sem referência à regulamentação/aplicação, modificações sofridas, jurisprudência/doutrina, etc.

O *site* do Parlamento proporciona já aos cidadãos informação razoavelmente completa e pormenorizada sobre o estado de evolução do processo legislativo.

Contudo, analisada a informação disponível no *site* do Parlamento, não se localizam, de forma directa, as leis aprovadas, as leis em vigor e as leis revogadas, ao contrário do que sucede nos *sites* de outros parlamentos.

Propostas de acção

1 – Dentro do menu principal da primeira página do *site* do Parlamento propor a criação de uma ligação a uma lista cronológica de todas as leis aprovadas pela Assembleia da República desde 1976, organizada por legislatura e com possibilidade de pesquisa através de indexação ou de localização de palavras-chave no sumário ou no texto.

Esta lista incluirá a seguinte informação:

(A)

- Lei, número/ano e data
- Sumário
- Jornal oficial, número
- Texto da lei – com ligação ao *Diário* Electrónico
- Trabalhos preparatórios – com ligação à base de dados PLC

No que respeita aos trabalhos desenvolvidos em comissão serão disponibilizadas, para além das transcrições das reuniões da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, das comissões de inquérito parlamentar e da Comissão de Orçamento e Finanças (debate do OE, com publicação na II Série do DAR), as transcrições das reuniões de comissões relativas a debates de leis estruturantes (leis de base, leis-quadro, leis orgânicas), de audições de membros do Governo e ainda de outras personalidades e organizações da sociedade portuguesa, bem como as transcrições de reuniões ou eventos que visem a sua publicação em DAR ou em livro.

Na falta de transcrição, e uma vez que muitas das reuniões em comissão já são gravadas e transmitidas, em directo ou em diferido, através do Canal Parlamento, seria desejável disponibilizar, para consulta, o respectivo arquivo audiovisual.

Para além da disponibilização destes registos, os relatórios e pareceres das comissões, publicados em DAR, deveriam ser mais exaustivos, no cumprimento, aliás, do estabelecido na alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 38.º e do n.º 5 do artigo 35.º do Regimento.

- Modificações sofridas
- Modificações produzidas
- Direito Comunitário
- Jurisprudência/doutrina
- Entrada em vigor

A introdução dos pontos: modificações sofridas, modificações produzidas, direito comunitário e jurisprudência/doutrina, está dependente da realização de um protocolo de cooperação entre os serviços da Assembleia da República e os serviços da Presidência do Conselho de Ministros de partilha da informação existente na base de dados Digesto.

A informação a disponibilizar nos pontos acima referidos resultaria de uma ligação directa aos dados existentes na base de dados Digesto.

A concretização do protocolo passaria, também, por facultar à base de dados Digesto o acesso à informação sobre a tramitação das iniciativas legislativas contida na base de dados PLC

(B)

- Regulamentação/aplicação – com a menção dos artigos da lei a regulamentar e respectivos diplomas regulamentadores e ligação ao texto no Diário Electrónico.

A inclusão deste ponto resulta do cumprimento da norma constitucional que atribui competências à Assembleia da República para fazer leis sobre todas as matérias e vigiar pelo cumprimento dessas mesmas leis, e da aplicação do estabelecido na alínea c) do n.º 3 do artigo 22.º do Regimento da Assembleia da República e do Despacho n.º 140/IX, de 26.06.2004, do Presidente da Assembleia da República.

Os Relatórios de progresso relativos à aprovação e entrada em vigor das leis e das conseqüentes normas de aplicação encontram-se publicados em *Diário da Assembleia da República* a partir da IX Legislatura.

Entendemos que seria desejável a implementação da alínea d) do n.º 3 do artigo 22.º do Regimento, acima citado, no sentido de a Conferência dos

Presidentes das Comissões Parlamentares definir critérios orientadores para a elaboração do relatório anual avaliativo do grau de execução das leis.

A inserção neste ponto da ligação aos textos dos diplomas regulamentadores está, igualmente, dependente da concretização do protocolo de cooperação de partilha de informação entre os serviços da AR e da PCM, já mencionado em (A).

- Introdução de um mecanismo de alerta quanto à aproximação do fim do prazo de regulamentação e a fixação de efeitos em caso de falta de regulamentação no prazo legal.

O mecanismo de alerta consiste num sistema interno e restrito que permite avisar, por meio electrónico — *e-mail* —, o serviço da AR (DILP) de que o prazo de regulamentação expirou, cabendo a este Serviço confirmar a regulamentação ou não dos diplomas em causa e informar, igualmente por meio electrónico, o presidente e assessor da comissão competente em razão da matéria, assim como o Ministro dos Assuntos Parlamentares ou outras pessoas que manifestem interesse em ser avisadas.

A falta de regulamentação poderá ser objecto de relatório da comissão competente, presente a Plenário, ou do «relatório semestral de progresso relativo à aprovação e entrada em vigor das leis, bem como das consequentes normas de aplicação», da competência da Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares (alínea c) do n.º 3 do artigo 22.º do Regimento).

As medidas a adoptar no sentido do cumprimento da regulamentação / aplicação das leis deveriam ser definidas pelo presidente da comissão competente ou em Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares.

(C)

- Informação/relatório a apresentar pelo Governo e/ou outras entidades à Assembleia da República — com a menção dos artigos da lei que contêm esse dever de informação e a verificação de que a informação foi efectivamente apresentada, identificando a respectiva tramitação e publicação em DAR.

Os serviços da Assembleia da República (DILP) já elaboraram uma lista com todas as leis, desde 1976, e as respectivas normas que determinam a apresentação à Assembleia da República, por parte do Governo, dessa informação/relatório.

Passa pela Divisão de Apoio às Comissões (DAC) a verificação de que essa informação foi apresentada à AR e transmiti-la à Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP).

A título de exemplo:

– Artigo 16.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho: «o Governo envia à Assembleia da República o relatório anual elaborado pela Autoridade da Concorrência».

– Artigo 3.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro: «o Governo fica obrigado a apresentar semestralmente à Assembleia da República, nos 30 dias seguintes ao fim de cada semestre, um relatório detalhado acerca da venda e aquisição de património do Estado».

– Artigo 30.º da Lei n.º 32/2006, de 26 de Julho: «Conselho Nacional de Procriação medicamente Assistida apresenta à Assembleia da República e aos Ministérios da Saúde e da Ciência e Tecnologia um relatório anual sobre as suas actividades e sobre as actividades dos serviços públicos e privados, descrevendo o estado da utilização das técnicas de PMA (...)».

2 – A ligação a uma lista com todas as leis em vigor desde 1976 ordenadas, ou cronologicamente, ou por tema, ou por comissão parlamentar especializada.

Nas leis, total ou parcialmente, revogadas será introduzida uma anotação mencionando a revogação, com igual procedimento para as leis repristinadas.

3 – Projecto de simplificação das leis

Simplificação significa aqui tornar as leis de mais fácil utilização e fazer com que os procedimentos a elas associados sejam mais simples de seguir, tornando as leis mais eficazes e mais fáceis de compreender e de respeitar.

O problema da simplificação e outros problemas conexos, como o da sistematização e melhoria da qualidade e do acesso ao direito objectivo – às leis –, colocam-se essencialmente quando o volume da legislação aprovada e publicada é muito grande e gera, por um lado, dificuldades aos seus destinatários quanto ao conhecimento das normas e, por outro, incertezas quanto às normas que se encontram efectivamente em vigor, dado que se torna difícil precisar quais as normas em vigor e quais as que caducam ou são revogadas face à velocidade da sua produção, acrescida do recurso sistemático a formas de revogação tácitas e genéricas.

A solução – ou a minimização – destes problemas pode passar por processos de compilação e de consolidação, privados ou oficiais, globais ou sectoriais, que exigem tempo e esforços consideráveis e um apoio político sustentável.

Em qualquer destes processos procura-se, de certa forma, substituir termos ou textos de apresentação complexa por termos ou textos de apresentação mais simples, com o objectivo de racionalizar a difusão da mensagem legislativa de forma a facilitar a sua compreensão, aplicação ou cumprimento.

A concretização destes processos deverá ser executada de forma sistemática, contínua e a longo prazo, estruturada em várias etapas.

Assim, numa primeira etapa, e após a recolha dos textos das leis da Assembleia da República em vigor, é nosso entendimento que se tornaria necessário fazer um esforço de reorganização das leis que passaria pela elaboração de uma compilação, actualizável electronicamente: a recolha privada, não oficial, de vários diplomas

distintos mas de alguma forma relacionados em função da matéria, sem alteração textual ou dos seus efeitos jurídicos.

Tratar-se-ia de uma mera arrumação lógica, organizada por capítulos e secções definidos em função da facilidade de acesso e da utilidade para o cidadão comum. Esta simples apresentação conjunta tem a grande vantagem prática de tornar os textos de uma só vez imediatamente acessíveis aos seus utilizadores.

Este trabalho de compilação das leis resulta já da lista mencionada no ponto 2, caso se opte por ordenar as leis por temas.

Numa segunda etapa, avançar-se-ia com um processo de consolidação simples, informática: a recolha num texto único de todas as normas em vigor e sucessivamente produzidas sobre determinada matéria, sem qualquer modificação substantiva. Ou seja, seria elaborado um texto sem efeito jurídico, mas com grandes vantagens de natureza prática.

É certo que, numa etapa mais avançada, longínqua e de concretização menos realista, seria de caminhar para um processo de consolidação oficial, agora com efeito jurídico, mas sem qualquer alteração substancial das disposições. Ou seja, incorporar-se-ia num texto único o regime que já resultava da aplicação integrada de vários diplomas que regiam uma determinada matéria. Este processo interfere na forma do acto, na medida em que se faz a substituição de uma pluralidade de diplomas anteriores por um novo e único acto normativo.

Com este instrumento seriam eliminadas as disfunções legislativas, designadamente, as disposições obsoletas, contraditórias, excessivamente onerosas ou ineficazes.

A execução deste projecto passaria pela criação de um grupo de trabalho interdisciplinar e transversal a diversos serviços da Assembleia da República que acompanham as diversas fases do processo legislativo parlamentar.

O processo de consolidação seria acompanhado e submetido à apreciação da comissão parlamentar competente em função da matéria ou da própria Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

4 – Republicação das leis

Esta é mais uma medida que contribui para a transparência legislativa e que facilita o acesso à legislação em vigor. Corresponde a um grau mínimo de simplificação que incide apenas sobre a estrutura literária e textual ou sobre o suporte gráfico do texto, impedindo a dispersão das alterações a que o diploma foi submetido, unificando todo o texto do acto normativo.

O que existe, em termos de direito constituído, não estabelece critérios de republicação quantificáveis (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, republicada pela Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho).

Artigo 6.º

Alterações e republicação

1 – Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, indicar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.

2 – Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, a leis orgânicas, a leis de base, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulários dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações.

3 – Deve ainda proceder-se à republicação integral do diplomas, em anexo, sempre que:

a) Se somem alterações que afectem substancialmente o preceituado de um acto legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada;

b) Se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo das leis em vigor;

c) O legislador assim o determinar, atendendo à natureza do acto.

Segundo o «Estudo Prévio sobre a Qualidade da Legislação», elaborado por juristas da Assembleia da República, em Agosto de 2002, «deve proceder-se à republicação em anexo dos diplomas que sejam objecto de um número significativo de alterações, isto é, mais de 20% do articulado do diploma ou alteração de mais de 10 preceitos. A republicação deve ser efectuada sempre que sejam introduzidas alterações por diplomas sucessivos que atinjam aqueles valores acumulados ou, independentemente desses valores, existam mais do que três diplomas sucessivos».

A definição de critérios de republicação das leis, se possível quantificáveis, tal como nos foi solicitado, não é tarefa fácil. No entanto, ao procurar contribuir para a transparência legislativa e facilitar o acesso à legislação em vigor, propomos o seguinte:

Proceder sempre à republicação da lei independentemente da extensão da modificação ou quando a lei tiver sido objecto de segunda modificação.

A possível adopção da proposta apresentada passaria por uma modificação do n.º 3 do artigo 6º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro.

Independentemente da adopção ou não da proposta apresentada ou de outras propostas que forem entendidas como mais exequíveis ou da aplicação da actual lei em vigor, seria desejável que, sempre que haja a republicação da lei, a Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM) ao proceder à sua disponibilização em Diário Electrónico,

e à semelhança do já faz para as rectificações, introduzisse uma ligação directa ao texto republicado.

ANEXO

Participação do cidadão na tomada de decisões

A acessibilidade legislativa compreende a criação de instrumentos que facilitem ao cidadão o conhecimento das normas que regulam as suas relações, mas este esforço informativo deverá conter uma outra dimensão, a de uma maior participação do cidadão na tomada de decisão.

Neste sentido, não só se proporciona aos cidadãos o conhecimento daquilo que se vai passando no processo legislativo como também lhes é dada uma oportunidade de participarem organizadamente e de forma sistematizada no processo de discussão dos projectos, fazendo sugestões e apresentando comentários e propostas.

O desenvolvimento da «participação democrática» e da «democracia electrónica», através de um sistema interactivo, um espaço aberto/fórum de discussão, proporciona uma melhoria da comunicação bidireccional entre o legislador e o cidadão.

Já existe hoje um espaço no *site* do Parlamento com esse fim, o Fórum, que «permite aos cidadãos que visitem a página Internet da Assembleia da República um espaço de discussão interactiva com o objectivo de contribuir para o debate das iniciativas legislativas em discussão pública ou outras matérias que a Assembleia entenda submeter a discussão pública».

Nele são publicados, após a sua apreciação pela Assembleia da República (com excepção daqueles que atentem contra a ordem pública e os bons costumes), os contributos dos cidadãos «para que todos possam acompanhar e participar nos debates».

O que se pretende é que esse espaço seja mais alargado à discussão de assuntos da actualidade e de questões problemáticas de particular importância para a sociedade portuguesa, fazendo a «ponte» entre a agenda política e as necessidades do mundo exterior.

Para tanto, sugerimos:

- Intervenções parametrizadas, com limitação do número de palavras por comentário, sem prejuízo do envio de anexos
- O incentivo à identificação dos cidadãos como forma de estimular uma participação construtiva e responsável, afastando deste modo o envio de mensagens ofensivas
- Os prazos de consulta devem ser suficientes tendo em conta o acto em discussão
- O processo de consulta deve ser transparente, consistente e claro para o público em geral; a linguagem muito técnica deve ser evitada
- A existência de um sistema integrado de recolha de opiniões e sugestões para que os contributos do cidadãos não «caiam em saco roto» e para que não fique a dúvida sobre se a mensagem foi entregue a quem está a trabalhar, efectivamente, no projecto em causa. A expressão e o reforço, pelo Parlamento, dos apelos da sociedade só fazem sentido se for assegurado algum *feedback* desses contributos junto dos responsáveis pelas iniciativas legislativas (Deputados/Grupos Parlamentares)
- A adopção de métodos de notificação activa para entidades inscritas, em função de temas específicos.

Lisete Gravito

Margarida Ascensão