

# **Audição e discussão pública**

## A) Enquadramento geral

A participação dos destinatários das normas no processo de elaboração das mesmas é essencial para a prossecução de vários objectivos:

1) Permite antecipar problemas de aplicação das normas, quer porque os destinatários estão mais avisados para certas dificuldades de execução, concretas, quer porque se antevêm desde logo resistências através do contraditório que, eventualmente, se levar a cabo;

2) Quando correctamente efectuado, o processo confere transparência ao acto de legislar;

3) Aproxima os eleitores dos eleitos e, assim, garante uma maior aceitação das regras por parte dos primeiros;

4) É uma forma relativamente eficaz de garantir a proporcionalidade e justiça das normas, levando o legislador a regular apenas na medida do necessário;

5) Por tudo isto, eleva a qualidade do normativo, evita a necessidade de constantes revisões, aumenta a segurança jurídica e, nesta medida, elimina procedimentos e diminui custos.

6) O defeito mais comumente apontado a este processo (o complicar desnecessário do procedimento legislativo, a maior burocracia e a falta de garantias de sucesso) é, apenas, um custo de investimento, largamente compensado pelos possíveis ganhos.

## B) Situação actual

### 1) **Em geral:**

- É relativamente casuística a obrigação de proceder a audiências e discussões públicas no ordenamento jurídico;

- Há garantias genéricas de participação dos interessados na elaboração de legislação, que se encontram consagradas na Constituição da República Portuguesa (casos da legislação laboral, da legislação sobre o ensino, sobre carreiras profissionais, etc.), no RAR (audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas – artigo 152.º, a promover pelo PAR, legislação laboral e relativa às autarquias locais) e no Código do Trabalho e há, depois, uma pulverização de normas avulsas que obrigam à audição de várias entidades na elaboração da legislação que lhes diga respeito ou que verse matéria do seu âmbito de competências, tais como as ONGA, a CNPD, a CADA, o Ministério Público, o Conselho Superior da Magistratura, etc;

- A Assembleia da República e o Governo podem ainda proceder às audições que considerarem necessárias e justificadas, independentemente da correspondente previsão legal impositiva ou facultativa;

- As regras a que deve obedecer a audição (em termos procedimentais) são diversas no caso da AR e do Governo (v. Regimento do Conselho de Ministros), o que pode significar uma duplicação ou mesmo triplicação de audições a propósito de uma mesma iniciativa.

Esta multiplicação, sendo por vezes necessária, dificulta a tarefa dos decisores, dos técnicos que lhes prestam assessoria, dos auscultados e mesmo da sociedade civil, podendo descredibilizar o processo de participação;

- Há falta de planeamento legislativo, ou da sua divulgação, sobretudo no que respeita a leis estruturantes (leis de bases, códigos, etc.). Tal dificulta a correcta preparação de um processo de discussão e audição pública atempado e capaz de absorver e de elevar os contributos, tanto em qualidade como em quantidade;

- Há dificuldade no tratamento dos dados recolhidos (sobretudo em fóruns de discussão pública) e ausência de fixação de critérios para esse efeito, possibilitando a separação do “trigo e do joio” e o encaminhamento dos resultados aos decisores, dando-lhes, assim, elementos para uma opção mais ponderada.

## 2) Na Assembleia da República:

- A importância da participação pública no processo legislativo parlamentar decorre, desde logo, do disposto na alínea e) do n.º 5 do artigo 35.º do RAR, que impõe a referência no relatório elaborado antes da discussão na generalidade aos contributos recebidos nessa fase.

Os constrangimentos da discussão pública que a seguir se enunciam, a propósito dos processos formais de consulta pública na Assembleia da República, têm dificultado o cumprimento desta norma regimental pelo Deputado relator.

### a) Processos formais de discussão pública de iniciativas legislativas

- Obrigatoriedade legal de publicação das **iniciativas legislativas que versem matéria laboral** em separata do Diário da Assembleia da República

- Prescreve o **Código do Trabalho**, na sequência da disposição constitucional que confere às comissões de trabalhadores o direito de participar “na elaboração da legislação do trabalho” [arts. 54.º, n.º 5, d), e 56.º, n.º 2, a), da CRP], a **discussão pública obrigatória das iniciativas de legislação laboral**;

- Do mesmo modo, o **artigo 146.º do RAR** determina a participação das comissões de trabalhadores e de empregadores na elaboração da legislação laboral;

- Os **artigos 524.º a 530.º do Código do Trabalho** (aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto) regulam a promoção da discussão pública de iniciativas legislativas, em normas que reeditam, no essencial, o preceituado nas Leis n.ºs 16/79 e 36/99, ambas de 26 de Maio, que regulavam a participação das organizações de trabalhadores e das associações patronais na elaboração da legislação de trabalho (ambas revogadas pelo artigo 21.º da Lei que aprovou o Código do Trabalho);

- Designadamente estabelecendo o prazo e o modo de realização de tal processo de apreciação pública de iniciativas, a promover pelas entidades com competência para aprovar a legislação em causa (**Assembleia da República**, Governo, Assembleias e Governos das Regiões Autónomas);

- Assim, de acordo com o **artigo 527.º do Código do Trabalho**, a publicação em separata do DAR é obrigatória, nos termos seguintes:

**“Artigo 527.º**

**(Publicação dos projectos e propostas)**

*1 - Para efeitos do disposto no artigo 525.º, e para mais ampla divulgação, os projectos e propostas são publicados previamente em separata das seguintes publicações oficiais:*

- a) Diário da Assembleia da República, tratando-se de legislação a aprovar pela Assembleia da República;*
- b) Boletim do Trabalho e Emprego, tratando-se de legislação a aprovar pelo Governo da República;*
- c) Diários das Assembleias Regionais, tratando-se de legislação a aprovar pelas Assembleias Regionais;*
- d) Jornal Oficial, tratando-se de legislação a aprovar pelos governos regionais.*

*2 - As separatatas referidas no número anterior contêm, obrigatoriamente:*

- a) O texto integral das propostas ou projectos, com os respectivos números;*
- b) A designação sintética da matéria da proposta ou projecto;*
- c) O prazo para apreciação pública.*

*3 - A Assembleia da República, o Governo da República, as Assembleias Regionais e os Governos Regionais fazem anunciar, através dos órgãos de comunicação social, a publicação da separata e a designação das matérias que se encontram em fase de apreciação pública”.*

- Até à entrada em vigor do Código do Trabalho, as separatas relativas à legislação laboral faziam referência às Leis n.ºs 16/79 e 36/99, ambas de 26 de Maio, que regulavam a participação das organizações de trabalhadores e das associações patronais na elaboração da legislação de trabalho, e que aprovaram e publicaram em anexo o modelo do impresso destinado ao pronunciamento das referidas organizações sobre os projectos e propostas de legislação.

- **Outras situações**

- Na prática, esse modelo de impresso era utilizado também, com as necessárias adaptações (designadamente as relativas à legislação ao abrigo da qual se efectuava a consulta e os seus destinatários), na publicação de iniciativas cuja discussão pública não fosse obrigatória, mas viesse a ser determinada pela Comissão em razão da especial relevância da matéria – **artigo 150.º do RAR** – e ainda na publicação de iniciativas legislativas relativas ao regime jurídico de emprego público – **Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, que “Estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público”**.

- **Alterações resultantes da entrada em vigor do Código do Trabalho**

- O artigo 21.º do Código do Trabalho (“Norma revogatória”) revogou, entre outros diplomas, as referidas Leis n.ºs 16/79 e 36/99, e estabelecendo o artigo 529.º do Código do Trabalho que, dentro do prazo de apreciação pública, as entidades referidas no artigo 525.º se podem pronunciar sobre os projectos e propostas, **de acordo com o modelo regulamentado e que é obrigatoriamente transcrito em cada separata** (na verdade, este artigo reproduz, na íntegra, o art. 6.º da Lei n.º 16/79 que, como se disse, continha, como anexo, o referido impresso, ao contrário do que acontece com o Código do Trabalho, que não aprovou nenhum modelo).

- A matéria foi objecto de regulamentação, através da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, que regula, efectivamente, no seu artigo 405.º, o modelo a adoptar na apreciação de projectos e propostas de legislação do trabalho por parte das organizações representativas de trabalhadores e de empregadores, muito embora não aprove, em anexo, qualquer modelo de impresso para o efeito, pelo que se tornou necessário

estabelecer um modelo de impresso a anexar à separata diferente do até então vigente, que contivesse os novos requisitos.

- A Divisão de Edições da Assembleia da República (com atribuições no desenvolvimento destes processos) solicitou, assim, que a definição quer do enquadramento legal da consulta pública quer do elenco das entidades a ouvir passasse a ser feita pelas Comissões que, em cada caso, promovessem processos de discussão pública (obrigatória ou facultativa), através do preenchimento de um formulário (em anexo), pelos serviços da Comissão em causa (sem necessidade de intervenção do respectivo Presidente), susceptível de habilitar aquela Divisão com os elementos essenciais à promoção da discussão e feitura do impresso que acompanha a separata, em qualquer processo de discussão pública, quer tenha sido desencadeado nos termos do artigo 146.º, quer nos termos do artigo 150.º do RAR.

- Em todo o caso, para efeitos de discussão pública de quaisquer iniciativas de natureza laboral, **a sua publicação em separata do DAR continua a ser legalmente obrigatória [vd. art. 527.º, n.º 1, a), do Código do Trabalho], muito embora o próprio DAR não seja já objecto de publicação em papel.** Do mesmo modo, em cumprimento da prática desde sempre seguida no que toca às outras iniciativas legislativas, quer as relativas à Função Pública, quer as de natureza não laboral, as quais podem ser objecto de discussão pública nos termos do artigo 150.º do RAR, continuou a ser seguido o modelo de publicação da separata nos termos legais, uma vez que a sua aplicação continua a preencher uma evidente lacuna regimental quanto ao modo de promoção dos processos de discussão pública em geral.

- **Alternativas**

Parece, porém, que, em todos os processos referidos, a publicação da separata deveria ser hoje **substituída por outras práticas de divulgação**, como a da publicitação da iniciativa no sítio da Assembleia da República na Internet, com indicação do prazo de apreciação pública (como já hoje ocorre em simultâneo com a publicação da separata do DAR), ou até de outros meios de interacção, como os já utilizados fóruns de discussão (casos da Segurança Rodoviária e da Lei de Bases da Educação, na IX Legislatura);

- Em todo o caso, a equacionar-se uma alternativa à solução legal da publicação das iniciativas em separata do DAR, a qual goza de um enquadramento histórico muito particular, ligado à defesa dos direitos dos trabalhadores e das suas organizações representativas, mas que permanece actual por vontade expressa do legislador parlamentar que a quis exportar para o Código do Trabalho, **tal alternativa só por via de uma alteração legislativa poderia ser alcançada** (pelo menos do Código do Trabalho e respectiva regulamentação).

- Assim, até uma eventual alteração legislativa que venha a dispor em contrário, hoje, e para efeitos de discussão pública, é obrigatória a publicação de iniciativas legislativas em separata do DAR, quer as de natureza laboral (por imposição do Código do Trabalho), quer, segundo nos parece, as que sejam promovidas nos termos do artigo 150.º do RAR (por integração da referida lacuna regimental).

- Para além dos elevados custos de publicação em papel da referida separata e da comprovada falta de procura dos respectivos impressos, é de assinalar ainda a sua desactualização, face pelo menos à publicação do DAR apenas sob forma electrónica;

- Este esquema é moroso, burocrático e de escassos resultados, para além de apresentar um balanço de eficiência (custo/benefício) muito deficitário.

- **Dados comparativos**

- Tendo em vista a promoção, em conjugação com a Divisão de Edições e a DILP (em termos já informalmente abordados com aquela Divisão), de um estudo comparativo dos modos de formalização de processos de discussão pública de iniciativas legislativas noutros Parlamentos da UE e dos respectivos instrumentos legais, foi formulado um questionário a submeter, através do CERDP, a outros Parlamentos, que não obteve resposta. As perguntas formuladas foram as seguintes:

*“The Constitution of the Portuguese Republic establishes the right of participation in the legislative procedure in various areas. The Rules of Procedures of the Assembly of the Republic sets forth this principle by establishing a specific legal background for participation, which is advisory and may influence the legislative procedure in different degrees, even when obligatory in some areas.*

*The Rules of Procedures of the Assembly of the Republic also establishes that bills shall be duly printed, published separately and placed on public sale at the Assembly itself.*

*The practice adopted in the last years is to publish all legislative initiatives under public discussion in a **Separate Reprint** to the Diário da Assembleia da República (official journal of the parliament) which can be acquired both in the Parliamentary Bookshop and in the shops of Imprensa Nacional (National Press). These initiatives are also available on the Parliament website and the proposals can be sent by e-mail.*

*In the last legislature the Assembly of the Republic began to publish its Diário only in electronic format. Thus, presently only the Separate Reprints are printed on paper.*

1. *How is the participation in the parliamentary procedure in your country?*
2. *Is there a specific constitutional and legal background for the participation? Is the participation obligatory in all legislative procedures or is it only in certain matters? Is it advisory or binding?*
3. *What is the purpose of the participation results and how do they de facto influence the legislative procedure in hand?*
4. *Are the legislative initiatives under discussion published on paper and distributed? Is the distribution free?*
5. *Are the legislative initiatives under discussion available on the Parliament website?"*

## **b) Outros processos de participação pública**

Para além das que já foram referidas, outras audições legais podem ter lugar no âmbito dos processos legislativos parlamentares, podendo a comissão solicitar pareceres escritos a diversas entidades, nomeadamente as previstas em leis ordinárias dispersas, ou convidar os seus representantes para audições em comissão.

- **Práticas parlamentares de audição pública:**

- a) Audições em Comissão Parlamentar de entidades representativas dos sectores-objecto das iniciativas legislativas;

- b) Debates nacionais ou audições públicas promovidos pelas Comissões, quer na Assembleia da República, quer no exterior – de que são exemplos recentes as audições públicas promovidas a propósito das iniciativas legislativas seguintes “Código do Trabalho; “Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto”, “Lei dos manuais escolares”, “Lei da rádio e da língua portuguesa”, “Lei de Bases do Sistema Educativo”, ou sobre temas actuais “Debate nacional sobre Educação”, etc.

- c) Fóruns *on-line* de discussão pública – “Lei de Bases da Educação; Segurança Rodoviária”, “Lei do associativismo de pais”, “Lei dos manuais escolares”.

Em relação aos fóruns, as opiniões dos colegas que deles foram moderadores apontam para os seguintes constrangimentos e sugestões – “Apesar de poderem ser o futuro da discussão pública, os resultados dos fóruns já promovidos foram desapontantes, em resultado da fraca participação ou da diminuta validade dos contributos.

Há ainda a salientar a falta de interesse dos Deputados no acompanhamento do fórum ou nos contributos recebidos. Acresce que todos aqueles que enviaram mensagens fundamentadas e com interesse acabaram por também se dirigir à Comissão por outros meios.”

“A qualidade das participações deixa ainda algo a desejar, sendo a maioria das mesmas aceite porque o critério de aferição é muito baixo.”

Todos concordam, porém, em afirmar que o futuro da discussão pública passa pelos fóruns electrónicos e que a sua utilização pode desenvolver hábitos saudáveis no legislador e nos consultados, melhorando os resultados deste processo.

- d) Colóquios e seminários.

Proposta de  
Guia de Boas Práticas  
de  
Audição e Discussão Pública  
na  
Assembleia da República

**Preâmbulo**

Como sucede com qualquer guia de boas práticas, este conjunto de orientações (mais do que de regras ou normas) não é exaustivo, fechado ou está, sequer, acabado. Não é rígido, não contém verdades absolutas, não indica o único caminho possível para um bom processo de audição ou discussão pública, nem, tão-pouco, aborda questões gerais ou doutrinárias sobre este domínio.

Centrado exclusivamente nas questões específicas e particulares que se fazem sentir, a este respeito, na Assembleia da República, contém algumas reflexões que, dizem a experiência e o bom senso, contribuem para que se alcance um dos objectivos centrais desta Assembleia: a adopção de melhores práticas legislativas, tendo em vista produção de melhores leis.

**1. Manutenção da obrigatoriedade legal de publicação em separata do DAR das iniciativas legislativas objecto de consulta pública.**

No que ao domínio da audição e discussão pública respeita, a publicação das separatas assume, no quadro da AR, particular relevância. Deste modo, urge harmonizar o que resulta das várias normas em vigor neste domínio, sem nunca perder de vista o objectivo de permitir um esmoreito e completo processo de auscultação pública.

A verdade é que as razões históricas que levaram à obrigação de proceder à publicação das separatas, aliadas à difícil conjugação de vontades necessária para alterar o Código do Trabalho apenas neste aspecto, fazem adivinhar um caminho tortuoso no que respeita à revisão deste diploma e à supressão desta obrigatoriedade.

Há, porém, dois caminhos alternativos que asseguram a manutenção dos benefícios resultantes desta publicação (a divulgação das iniciativas em causa e do processo de discussão pública) e, simultaneamente, a adaptação de todo este processo à realidade actual.

O primeiro passa por manter, em simultâneo com a publicação em separata, uma prática reiterada de utilização de meios alternativos a esta, o que pode tornar aquela prática redundante, facilitando, assim, uma futura alteração legislativa que revogue a norma do Código do Trabalho.

O segundo – que passa pela substituição da actual separata em suporte de papel pela publicação de separatas electrónicas – não implica a alteração dos artigos 525.º e 527.º do Código do Trabalho, havendo apenas necessidade de alterar os artigos 146.º e 150.º do RAR (ver Anexo I).

De facto, o já referido artigo 527.º do Código apenas obriga à publicação prévia em separata do DAR dos projectos e propostas sobre matéria laboral a aprovar pela Assembleia da República, nada dizendo quanto à forma a que deve obedecer essa publicação.

Ora, a conjugação desta obrigatoriedade com o disposto no n.º 4 do artigo 123.º do RAR (que prevê a publicação meramente electrónica do DAR) permite que a publicação seja feita em separata electrónica, assim se observando estritamente as disposições do Código do Trabalho e fazendo desaparecer, ao mesmo tempo, os custos resultantes da publicação da separata em papel.

Por seu turno, o artigo 150.º do RAR prevê que, atendendo à especial relevância da matéria, a comissão possa propor ao Presidente a discussão pública de projectos ou propostas de lei, dispondo o n.º 2 do mesmo artigo que, nestes casos, os projectos e propostas, devidamente impressos, devem ser editados de forma autónoma e colocados à venda ao público na própria Assembleia.

**Deste modo, para que nestes casos se possa proceder à publicação de separata electrónica, torna-se necessária a alteração dos artigos 146.º (definindo as regras a que obedece a publicação das separatas) e 150.º (revogando-se o n.º 2 e acrescentando-se um inciso ao anterior n.º 1), o que se propõe no indicado Anexo I.**

## **2. Disponibilização do registo áudio e/ou vídeo das audições e trabalhos preparatórios das iniciativas em discussão pública.**

Sendo, em muitos casos, as audições e trabalhos preparatórios das iniciativas objecto de gravação áudio e vídeo – e tendo em conta o período de tempo que a cabal transcrição das reuniões exige –, devem ser envidados esforços no sentido de disponibilizar este registo no sítio do Parlamento na Internet.

De facto, a possibilidade de consulta a todo o tempo, ou, pelo menos, enquanto estiver em curso o processo legislativo respectivo, do conteúdo integral das reuniões pode ser de extrema utilidade para os interessados no processo legislativo em causa, auxiliando a tomada de decisão ou balizando e incentivando a participação da sociedade.

Por uma questão de sistematização, **sugere-se que o acesso a estes registos se faça através de ligação na base PLC (na página em que se encontra a iniciativa em causa), no portal da comissão em causa (que remete para a base PLC) e, sendo caso disso, na página do fórum que incide sobre a iniciativa (que, segundo se supõe, em termos informáticos poderá também remeter para a base PLC).**

**Findo o processo legislativo relativo à iniciativa, os registos áudio e/ou vídeo devem, pelo menos, passar a estar acessíveis na página do Arquivo Audiovisual.**

## **3. Tratamento dos contributos recolhidos.**

No termo de cada processo de discussão pública, os serviços de apoio das respectivas comissões parlamentares ficam incumbidos de proceder ao tratamento dos contributos recebidos – à sua sistematização, compilação, síntese e digitalização, sempre que possível ou necessário – e de os encaminhar ao Deputado relator, permitindo-lhe, assim, cumprir o disposto na alínea e) do n.º 5 do artigo 35.º.

**A esse título, e como boa prática a seguir, sugere-se que, em cada comissão parlamentar, a respectiva equipa de apoio fique incumbida de, em cada processo de consulta pública, proceder ao tratamento dos contributos recebidos pelas diversas vias (em papel ou por via electrónica) nos termos seguintes, sempre que possível:**

- **O apoio administrativo encarregar-se-á de compilar os contributos e, se possível, digitalizá-los quando apenas estiverem disponíveis em papel, identificando-os numa lista própria, actualizada semanalmente (enquanto decorrer o processo) – que deverá ficar patente na página Intranet da Comissão;**
- **O apoio técnico ficará encarregado de os apreciar sumariamente, sintetizando-os e remetendo-os ao respectivo relator, com a nota-síntese elaborada.**

#### **4. Aproximação da Assembleia da República à sociedade civil.**

Tendo em vista a aproximação da Assembleia da República aos cidadãos e entidades que contribuam com sugestões no decurso de processos de discussão pública electrónica e de fóruns, e seguindo as boas práticas levadas a cabo neste domínio, parece ser conveniente, antes de mais, criar um sistema que permita à AR responder sempre (ainda que de forma automática) a quem participa.

Sendo impossível dar conta a cada um dos participantes do seguimento dado aos seus contributos e da influência que estes terão tido na solução adoptada, **a AR pode, contudo, para além de fazer referência aos contributos relevantes recebidos no relatório a elaborar [algo a que o RAR alude na já referida alínea e) do n.º 5 do artigo 35.º], optar por enviar uma mensagem electrónica do seguinte teor:**

*«Acusamos e agradecemos a recepção do seu contributo, que merecerá a melhor atenção da Comissão.»*

Ainda **no caso dos fóruns, e enquanto estiverem activos, parece ser conveniente a inclusão de uma ligação para estes na página da base de dados do PLC em que se encontra a iniciativa em causa. Igual ligação pode ou deve ser feita na mesma página para a separata electrónica, nos casos em que estas tenham de ser publicadas.**

Finalmente, **os fóruns podem ser enriquecidos por duas formas. Em primeiro lugar, com a inclusão de um cronograma relativo à discussão da iniciativa, no qual se dará conta (semanalmente, por exemplo) do ponto de situação dos contributos recebidos (eventualmente com uma ligação à lista constante da página da comissão, a que se aludiu em 3) e da fase em que se encontra o processo**

(eventualmente com indicação do número de dias que faltam para o fim do período de consulta). Em segundo, continuando a preencher a página electrónica em que estes se encontram, mesmo após o seu termo, com a inclusão do relatório da comissão, por exemplo.

Um outro aspecto importante é o da **publicitação da existência de fóruns e de processos de consulta pública**. Assim, para além da possibilidade de divulgação levada a cabo através de jornais (nas suas edições electrónicas preferencialmente, se se mostrarem menos dispendiosas), sempre que as iniciativas se revistam de especial relevância (possibilidade que deverá ser aferida por cada comissão parlamentar a propósito de cada iniciativa que seja objecto de discussão pública, se se concluir antes, junto dos serviços competentes da AR, que a divulgação electrónica é menos dispendiosa), será **conveniente procurar obter o contributo especializado das universidades (tanto do corpo docente como discente), nomeadamente realizando em colaboração com estas fóruns técnicos e dirigidos a questões concretas**.

#### **5. Elaboração, consulta e actualização da lista de diplomas que obrigam à audição de entidades durante o processo legislativo.**

Considerando a muito elevada dispersão das regras que obrigam à audição de entidades no decurso do processo legislativo parlamentar, parece ser de toda a conveniência a elaboração, pelos serviços da Assembleia da República, de uma compilação de todas as regras em vigor nesta matéria.

**A consulta sistemática deste documento (que se junta como Anexo II)** poderá facilitar o trabalho dos técnicos das comissões e dos Deputados e impedir, por outro lado, que apenas as associações mais poderosas e com maior capacidade de *lobbying* sejam ouvidas, algo que a actual pulverização legislativa facilita sobremaneira.

Seria pertinente aferir a compilação com espírito crítico, actualizando-a e verificando quais as audições que são efectivamente necessárias, uma vez que algumas das disposições dispersas que prescrevem o ‘dever’ de audição de determinadas entidades são letra morta, não sendo a sua inobservância cominada com nenhuma sanção. Esta **tarefa de actualização pode ser levada a cabo, no mínimo, uma vez por cada sessão legislativa**.

## **6. Coordenação dos processos de audição efectuados pela Assembleia da República e pelo Governo.**

Ao legislar sobre uma mesma matéria (porque têm iniciativas concorrentes ou porque o Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei de autorização legislativa), é possível que Governo e Assembleia da República procedam, no decurso do processo legislativo, à audição das mesmas entidades. Se essa repetição pode, em situações determinadas, decorrer de uma imposição legal, a verdade é que, na maior parte dos casos, estamos apenas perante a renovação de audições que podem transmitir uma noção de descoordenação, banalizando os mecanismos de consulta.

Assim, e **procurando evitar a duplicação das audições levadas a cabo pelo Governo e pela Assembleia da República (no caso das iniciativas que contam com a intervenção dos dois órgãos de soberania), ou, pelo menos, assegurar o conhecimento por parte da Assembleia da quantidade e qualidade das audições realizadas, para que cada comissão possa aferir da necessidade de as repetir, ou de indagar junto dos auscultados acerca da manutenção da posição assumida perante o Governo, com desnecessidade de repetição da consulta, sugere-se que a Assembleia da República passe a solicitar ao Executivo que, juntamente com as iniciativas que lhe apresenta, disponibilize a listagem das audições efectuadas no âmbito do processo legislativo governamental, bem como, se possível, cópia dos contributos recebidos e indicação das alterações que estes possam ter provocado.**

**A consagração desta prática pode passar pela inserção de uma regra neste sentido no RAR (ver Anexo III).**

## **7. Divulgação do planeamento legislativo da Assembleia da República.**

Seria a todos os títulos vantajoso para a Assembleia da República planear rigorosamente a sua actividade legislativa com alguma antecedência (6 meses ou 1 ano, por exemplo), assim podendo preparar melhor os seus trabalhos, iniciar sem sobressaltos a tramitação do procedimento legislativo, ouvir atempadamente os interessados e cotejar com maior cuidado os contributos destes.

A este propósito, é de salientar a boa prática da Comissão Europeia na divulgação aos Estados-membros da UE, em Outubro de cada ano, do seu Programa Legislativo e de Trabalho para o ano seguinte.

Ainda que se compreenda que a Assembleia da República, ao contrário da Comissão Europeia e do Governo, não é um órgão executivo, não podendo, como tal, basear a sua actividade num programa de actividades claramente definido como tal e produto de uma vontade política única (caso do Programa do Governo), não deixa de ser verdade que os Grupos Parlamentares têm programas legislativos que pautam a sua actuação em cada sessão legislativa, em resultado, pelo menos, dos respectivos programas eleitorais. Como tal, **uma boa prática passa pela necessária conjugação de vontades políticas de um mínimo denominador comum no que ao planeamento legislativo diz respeito.**

**A solução ideal passaria mesmo pela inclusão de uma regra no RAR, que se propõe no Anexo IV.**

## **8. Respeito pelo prazo do processo de discussão pública.**

Finalmente, uma boa prática neste domínio passaria por nunca agendar a discussão e votação na generalidade de uma iniciativa para um momento em que o prazo da respectiva discussão pública ainda não tivesse decorrido (i.e., sem que tivesse terminado), questão muito debatida nesta Assembleia a propósito de algumas iniciativas legislativas e que gerou opiniões fracturantes.

A questão essencial em debate é a de saber se uma iniciativa cuja discussão pública é obrigatória por lei (pelo menos a relativa à legislação laboral) pode ser debatida ou votada na generalidade sem que o prazo da respectiva discussão pública tenha chegado ao seu termo.

Em causa está a interpretação a dar ao artigo 525.º do Código do Trabalho, que dispõe no sentido de nenhuma iniciativa legislativa em matéria laboral poder ser *discutida e votada* sem que os trabalhadores e os empregadores, através das respectivas estruturas representativas, “*se tenham podido pronunciar*” sobre ela.

A prática parlamentar tem ditado soluções muito diversas: no sentido de que a apreciação pública da legislação laboral deve preceder a sua discussão e votação na generalidade; no sentido de que a discussão poderá ter lugar antes desse momento mas a

votação deverá aguardar o seu decurso; no sentido de que pode ocorrer mesmo no decurso de tal prazo, por se entender que o preceito se reporta à discussão e votação na especialidade ou mesmo à votação final global.

Em abono do primeiro entendimento, que os signatários também defendem, parecem relevar os seguintes argumentos: o disposto no referido artigo 525.º, ainda que não se refira expressamente à fase da apreciação na generalidade, não pode deixar de ser entendido como estando a ela reportado, em primeiro lugar porque deve ser articulado com o disposto no artigo 530.º do mesmo diploma legal, que prescreve que os contributos recebidos são tidos em conta “*pelo legislador como elementos de trabalho*” (n.º 1) e que “*o resultado da apreciação pública consta (...) do relatório anexo ao parecer da comissão especializada da Assembleia da República (...)*” [n.º 2, b)]. Com efeito, referindo a Lei que o “*resultado*” da discussão pública consta do relatório da comissão, tanto no indicado artigo 530.º, como na alínea e) do n.º 5 do artigo 35.º do RAR, a emissão de tal relatório, prévia à discussão e votação na generalidade das iniciativas, terá de aguardar pelo termo do prazo legal de apreciação. Por outro lado, a doutrina constitucional confirma que “*[o] direito de participação não se traduz em expropriar os órgãos legislativos do seu poder, mas consiste seguramente na possibilidade de influenciar as suas tomadas de decisão. Três princípios delimitam o alcance do direito de participação: a) **possibilidade de influência real na definição do conteúdo da legislação do trabalho**; b) *conformação do procedimento legislativo, de modo a nele fazer integrar a intervenção formal das organizações dos trabalhadores*; c) *publicidade adequada do processo de participação, de modo a permitir o seu controlo.*” Do mesmo modo, alguma jurisprudência constitucional tem entendido que “*o escopo destes preceitos constitucionais consiste em assegurar aos trabalhadores, através das suas comissões e das suas associações sindicais, uma **intervenção efectiva** no processo legislativo laboral*”, e que “*o cumprimento do texto constitucional impõe uma intervenção directa no próprio processo legislativo, pressupondo, pelo menos, o conhecimento prévio dos projectos de diploma a publicar*” (in Gomes de Canotilho e Vital Moreira *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., 1993, Coimbra Editora).*

Entendem os signatários que o respeito pelo decurso do prazo de apreciação pública não só poderá contribuir para afastar eventuais riscos de inconstitucionalidade das iniciativas que forem votadas antes do seu termo, como assegurará o respeito da AR pelos auscultados no caso de iniciativas que vierem a ser rejeitadas, e possibilitará ao

relator o cumprimento do disposto nos referidos artigos 530.º do Código do Trabalho e 35.º, n.º 5, e) do RAR, para além de dignificar o direito à discussão pública que, no que concerne à legislação laboral, assume dignidade constitucional.

**Nesse sentido, como boa prática, propõe-se que a discussão e a votação na generalidade de iniciativas legislativas que sejam objecto de discussão pública, pelo menos nos casos de consulta pública obrigatória por lei, sejam sempre agendadas para data posterior à do termo do respectivo prazo de discussão pública.**

## **Anexo I**

Proposta de alteração ao RAR decorrente do ponto 1 do Guia de Boas Práticas.

Artigo 146.º

### **Legislação do trabalho**

1 – (...)

2 – (...)

3 – Para efeitos do disposto nos números anteriores, os projectos e propostas são publicados previamente em separata electrónica do *Diário*.

4 – A data da separata é a da sua publicação, entendendo-se como tal o dia em que se torna disponível no portal da Assembleia da República na Internet.

Artigo 150.º

### **Discussão pública**

Em razão da especial relevância da matéria, a comissão competente pode propor ao Presidente a discussão pública de projectos ou propostas de lei, **nos termos previstos no artigo 146.º**.

2 – [Revogado.]

**NOTA:** As alterações propostas não obrigam a que o envio das sugestões a que se refere o n.º 2 do artigo 146.º seja feito por via electrónica, sendo admissível qualquer forma de participação.

## **Anexo II**

Lista de normas legais em vigor que prescrevem audições obrigatórias a realizar no decurso do processo legislativo parlamentar:

*(A juntar)*

### **Anexo III**

Proposta de alteração ao RAR decorrente do ponto 6 do Guia de Boas Práticas.

Artigo 138.º

#### **Requisitos formais dos projectos e propostas de lei**

1 – (...)

2 – (...)

*a)* (...)

*b)* (...)

*c)* (...)

*d)* Uma listagem das audições, obrigatórias ou facultativas, realizadas e, bem assim, uma síntese dos contributos escritos recebidos, com indicação das alterações que estes possam ter provocado.

3 – (...)

4 – A falta dos requisitos das alíneas *c)* e *d)* do n.º 1 **e da alínea *d)* do n.º 2** implica a necessidade de suprimimento, no prazo de cinco dias, ou, tratando-se de proposta de lei de assembleia legislativa regional, no prazo que o Presidente fixar.

## **Anexo IV**

Proposta de alteração ao RAR decorrente do ponto 7 do Guia de Boas Práticas.

### Artigo 56.º-A

#### **Planeamento da actividade legislativa da Assembleia da República**

Para efeitos do disposto no artigo anterior, no início de cada sessão legislativa a Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares aprecia os programas legislativos dos Grupos Parlamentares para o período da sessão, apresentados pelos respectivos Representantes.

## **Anexo V**

Significado das siglas e expressões usadas no presente documento:

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ONGA – Organizações Não Governamentais de Ambiente

CNPD - Comissão Nacional de Protecção de Dados

CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

PAR – Presidente da Assembleia da República

AR - Assembleia da República

DAR – Diário da Assembleia da República

DILP – Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar

CERDP - Centro Europeu de Pesquisa e Desenvolvimento Parlamentar

PLC – Processo Legislativo Comum

RAR – Regimento da Assembleia da República

Nélia Monte Cid

João Amaral