

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

Nota prévia

A participação dos destinatários das normas no processo da sua elaboração é essencial para a prossecução de vários objectivos, permitindo antecipar problemas de aplicação e de resistência às normas, conferindo transparência ao acto de legislar, aproximando os eleitores dos eleitos e, por consequência, garantindo uma maior aceitação das regras por parte daqueles e aumentando a segurança jurídica.

Nesse sentido, promover consultas sistemáticas, extensivas e abrangentes e procurar melhorar a sua qualidade e quantidade devem ser apostas do legislador, só alcançáveis mediante uma agilização do respectivo procedimento, que permita a todos os cidadãos exercerem o seu direito de participação de modo efectivo e útil para o decisor. É esse o escopo do presente guia de boas práticas: o de permitir relançar a consulta pública como instrumento fundamental do legislador parlamentar, despidendo-a da sua natureza meramente formal e de fundamento histórico.

1. **Publicação em separata do DAR das iniciativas legislativas objecto de consulta pública.**

Fundada em firmes razões históricas, a publicação das iniciativas legislativas em separata cumpre uma importante tarefa de divulgação dos projectos normativos e do processo de consulta pública.

No caso da Assembleia da República, a consulta pública e consequente publicação de separata é obrigatória quando está em causa matéria laboral (**artigos 524.º a 530.º do Código do Trabalho e artigo 146.º do RAR**) ou relativa ao regime jurídico de emprego público (**Lei n.º 23/98, de 26 de Maio**) e facultativa, podendo ser promovida pela comissão em razão da especial relevância da matéria (**artigo 150.º do RAR**).

Assim, e em todos os casos, **o recurso à publicação prévia dos projectos e propostas em separata do *Diário da Assembleia da República*** é uma boa prática a manter, ainda que (a exemplo do que acontece com o próprio *Diário*) se deva passar a adoptar **em simultâneo a forma electrónica** para proceder a essa publicação, com vista a que esta venha a ser adoptada como única forma de publicação.

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

Um processo de discussão pública será tanto melhor quanto mais público for. Assim sendo, é desejável que seja **disponibilizado no sítio do Parlamento na Internet o registo áudio e vídeo das audições realizadas** e trabalhos preparatórios das iniciativas em discussão, no quadro da respectiva iniciativa.

Por outro lado, deve dar-se o destaque adequado deste acervo na página electrónica em causa, não só para conhecimento do respectivo relator como da generalidade dos cidadãos que queiram participar.

3. Tratamento dos contributos recolhidos.

Para que seja dada a desejada sequência aos contributos recebidos durante um processo de discussão pública, os serviços de apoio das respectivas comissões parlamentares devem proceder ao seu tratamento – à sua sistematização, compilação, síntese e digitalização, sempre que possível ou necessário –, encaminhando-os, depois, ao Deputado relator, permitindo-lhe cumprir o disposto na **alínea e) do n.º 5 do artigo 35.º do RAR.**

Uma outra forma de aproveitar o que de melhor têm os processos de consulta pública passa pela prática, cada vez mais em voga, de **operacionalizar o processo de discussão através da apresentação de um questionário-síntese sobre as soluções normativas propostas na iniciativa ou iniciativas legislativas em causa**, em vez de esperar uma participação genérica sobre um determinado tema ou iniciativa. Desta forma, balizam-se as respostas obtidas, reduz-se o tempo de que cada cidadão necessita para participar e, sobretudo, facilita-se o trabalho de triagem das respostas, tornando mais objectivas as conclusões que se podem retirar.

O modelo de questionário *em anexo* poderá ser adaptado a cada processo de consulta pública, pelos serviços de apoio a cada comissão, uma vez que se trata de um modelo maximalista, pensado para iniciativas de maior complexidade e dimensão, cujo preenchimento poderá ser reduzido nos casos de iniciativas mais breves ou menos complexas.

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, uma boa prática é a que passa por um **sistema que permita à AR responder sempre (ainda que de forma automática) a quem participa.**

A AR, 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 nº 5 do artigo 35.º**], deverá enviar a cada participante uma mensagem electrónica do seguinte teor:

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

Quando sejam promovidos, os **fóruns** podem ainda ser enriquecidos por duas formas. Em primeiro lugar, com a inclusão de um cronograma relativo à discussão da iniciativa, no qual se dará conta do ponto de situação dos contributos recebidos e da fase em que se encontra o processo. 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, ou, em termos mais amplos, com uma ligação à página de cada iniciativa legislativa disponibilizada na base de dados PLC.

Um outro aspecto importante é o da publicitação da existência de fóruns e de processos de consulta pública. Assim, para além da divulgação através de jornais –

nas suas edições electrónicas preferencialmente, se menos dispendiosas –, sempre que as iniciativas se revistam de especial relevância, uma boa prática passa pela obtenção do contributo especializado das universidades (tanto do corpo docente como discente), nomeadamente realizando em colaboração com estas fóruns técnicos e dirigidos a questões concretas, cuja promoção poderá ser proposta pelo respectivo relator à comissão competente.

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, e as dificuldades que daí decorrem, procede-se desde já à elaboração de uma compilação das regras em vigor nesta matéria.

Assim sendo, uma boa prática passará, em primeiro lugar, pela consulta da referida lista antes de tomar a decisão de proceder, ou não, ao processo de audição pública e, em segundo, pela análise crítica da mesma, que deverá ser actualizada de forma constante.

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

Ao legislar sobre uma mesma matéria, é possível que Governo e Assembleia da República procedam, no decurso do processo legislativo, à audição das mesmas entidades.

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, **a Assembleia da República deve 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 induzido.**

7. Divulgação do planeamento legislativo da Assembleia da República.

São inegáveis as vantagens do planeamento atempado e rigoroso da actividade legislativa da Assembleia da República, seguindo as boas práticas iniciadas, por exemplo, pela Comissão Europeia, que divulga aos Estados-membros da UE, em Outubro de cada ano, o seu Programa Legislativo e de Trabalho para o ano seguinte.

Como tal, uma boa prática passa pela **apresentação, no início de cada sessão legislativa, à Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares, de programas legislativos genéricos dos Grupos Parlamentares para o período da sessão**, apresentados pelos respectivos Representantes.

8. Respeito pelo prazo do processo de discussão pública.

Finalmente, uma boa prática neste domínio passa, necessariamente, 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 tenha decorrido.

Nesse sentido, como boa prática, 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, devem ser sempre agendadas para data posterior à do termo do respectivo prazo de discussão pública.

Com efeito, 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.

Anexo

Discussão pública

Questionário

(Identificação da iniciativa legislativa em discussão pública e respectivo autor)

(Comissão em que estiver pendente para apreciação)

O presente documento constitui um guião para a formulação de contributos escritos sobre a iniciativa legislativa em discussão pública, não obstante estes poderem revestirem qualquer outra forma.

Os contributos podem ser enviados para dac.correio@ar.parlamento.pt, ou por escrito para o endereço da Comissão, Assembleia da República, Palácio de S. Bento, 1149-068 Lisboa, ou por fax para o nº

O envio electrónico dos contributos obedece aos seguintes formalismos:
Todos os contributos objecto de envio electrónico receberão uma resposta automática de confirmação da sua recepção.

A publicação da presente iniciativa em separata electrónica ao Diário da Assembleia da República encontra-se disponível nesta página, estando a edição em papel da mesma separata à venda na Assembleia da República - Livraria Parlamentar - e na INCM (Imprensa Nacional - Casa da Moeda).

A consulta decorre de ... de Novembro a ... de Dezembro de 2006.
(Legislação ao abrigo da qual se efectua a consulta – se aplicável, ou, pelo menos, indicação do artigo 150º do RAR)

A informação coligida será submetida à consideração do Deputado Relator da iniciativa (*nome*), como elemento a ponderar nos termos da alínea e) do nº 5 do artigo 35º do Regimento da Assembleia da República.

I. Identificação do participante na consulta

Nome (pessoa individual ou organização ou instituição emissora do contributo)

Endereço postal ou endereço electrónico

Outros processos de discussão pública de iniciativas legislativas em discussão ou já discutidas na Assembleia da República em que tenha participado

II. Âmbito do questionário

O presente questionário incide sobre (*temática objecto da iniciativa*), em particular sobre os tópicos seguintes (*resumo dos tópicos assinalados, que poderá ser feito com recurso à exposição de motivos da iniciativa em causa*):

1.
2.
3.
4.

III. Questões concretas sobre as soluções normativas consagradas na iniciativa legislativa em discussão:

1º tópico

1. Concorda com?
2. Que soluções alternativas identifica como mais válidas?

Respostas:

2º tópico

3. Concorda com?
4. Que soluções alternativas identifica como mais válidas?

Respostas:

3º tópico

5. Concorda com?
6. Que soluções alternativas identifica como mais válidas?

Respostas:

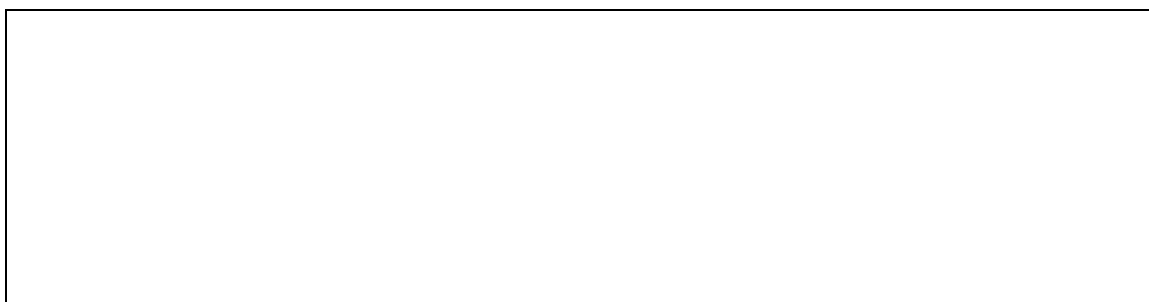
4º tópico

7. Concorda com?
8. Que soluções alternativas identifica como mais válidas?

Respostas:

IV. Outras sugestões concretas de alteração normativa relativas ao objecto da iniciativa legislativa em discussão (não abrangidas nos tópicos enunciados)

V. Conclusão



Obrigado pela sua participação

Assembleia da República, de Dezembro de 2006