



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”. ■

ID: 59559187

03-06-2015

**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 Uria 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 uma 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 está a reforçar a sua abordagem das aferições e avaliações do 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 Uria 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". Sobre tudo 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.**

## PRODUÇÃO LEGISLATIVA

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

LEX 26 e 27