

peritos académicos. A recolha de informações junto de um largo leque de intervenientes pode garantir uma certa imparcialidade que, face aos interesses em presença, poderia ser posta em causa. Até mesmo quando se trata de uma política de maior alcance e de natureza mais estratégica, a avaliação do impacto pode servir para apoiar o processo de elaboração (ver o estudo de um caso, apresentado como exemplo no Anexo B).

3.6.2 Resistência cultural

Aqui, «cultural» é utilizado no sentido lato do termo. A noção abarca as disposições administrativas e jurídicas que estão em ruptura com a natureza mais transversal e horizontal do processo de avaliação do impacto. A resistência cultural pode, por exemplo, resultar de tradições fortes ou de leis de independência da acção ministerial, bem como de restrições à coordenação interministerial ou à consulta externa.

Engloba igualmente as reacções de certos responsáveis políticos, que se consideram os mais bem colocados para saber como devem efectuar o seu trabalho e os mais aptos para compreender o que é bom para o país ou no domínio político em causa. Por conseguinte, estas pessoas são frequentemente reticentes em aceitar e fazer uma utilização positiva deste instrumento, colocando-se numa atitude formal que as leva a considerar a avaliação do impacto um encargo burocrático inútil, que realizarão o mais tarde possível, dedicando-lhe o menor esforço.

É necessário tempo para mudar este tipo de resistência cultural, em particular quando é sustentada por disposições legais. Instrumentos-padrão de gestão da mudança podem contribuir para este processo; mas o problema deve receber um sólido apoio político e ser resolvido a todos os níveis – responsáveis de sectores, quadros médios e superiores e altos responsáveis políticos. É fundamental a tomada de consciência da utilidade deste instrumento como contributo para o processo de elaboração da política – os responsáveis políticos devem perceber o que têm a ganhar com a utilização deste sistema. Todavia, o incentivo deve ser acompanhado por um elemento dissuasor credível – se o processo não for correctamente realizado (quer em termos temporais quer qualitativos), o desenvolvimento da polí-

tica pode ser atrasado, completamente interrompido ou posto posteriormente em causa.

3.6.3 Pressões políticas

Alguns vêem na avaliação do impacto uma desculpa para impor aos decisores uma acção desnormalizadora centrada nas empresas. Quando uma avaliação do impacto é correctamente realizada, não é de modo algum o caso. Pelo contrário, como foi dito anteriormente, a avaliação do impacto apenas expõe as informações de forma clara e concisa, para sustentar – e não controlar – a decisão política. Este ponto deve ser bem salientado e devem envidar-se reais esforços a fim de garantir que tanto os benefícios como os custos sejam incluídos na avaliação.

Pode surgir um problema de outra natureza: o da pressão para agir imediatamente – seja qual for a natureza da acção e sem avaliar correctamente a situação (uma reacção conhecida, na sua forma mais extrema, por «tirem-me daqui»). Nem sempre é possível superar este problema, que pode conduzir os responsáveis políticos encarregues de analisar a avaliação de impacto a porem em causa a sua utilidade. No entanto, o desenvolvimento de um bom sistema de avaliação do impacto tende a reduzir a incidência desta reacção, quando a necessidade de uma boa avaliação ganhar a compreensão e o apoio geral. Para além disso, pode acontecer, em muitos casos, que um trabalho desta natureza já esteja em curso, se a avaliação do impacto já fizer parte integrante do processo de elaboração da política.

Outra situação dá-se quando a principal decisão política já foi tomada (por exemplo, no âmbito de um programa governamental ou do manifesto de um partido). Neste caso, pode existir uma reticência em proceder à avaliação das opções de aplicação disponíveis. Todavia, quase sempre ficam pormenores por resolver. Ora, a avaliação pode desempenhar, neste caso, um papel importante, fornecendo aos decisores indicações que lhes permitirão decidir os pormenores.

Finalmente, a avaliação do impacto é frequentemente vista como uma perda de tempo, atrasando de forma inaceitável o processo de elaboração das políticas de gestão. Todavia, quando a avaliação do impacto faz parte integrante

do processo, qualquer atraso nas fases iniciais do processo é minimizado e muitas vezes compensado pelo ganho de tempo e de dinheiro obtido numa fase posterior do processo, altura em que é importante que as soluções políticas sejam mais defensáveis e ganhem a adesão das partes envolvidas.

3.7 Recomendações

1. A avaliação de impacto normativo é um processo permanente e evolutivo destinado a fornecer informação para uma escolha política, e não apenas para a produção de um único documento. Uma avaliação de impacto deve basear-se em directrizes coerentes em todos os domínios políticos da administração, seguir as orientações da OCDE e conter:

- Uma explicação clara do risco ou do problema em causa, bem como uma justificação a) da necessidade da acção e b) da oportunidade da acção a este nível de administração;
- Uma descrição e uma justificação de diferentes opções, incluindo o recurso a alternativas de natureza não normativa;
- A identificação, para cada opção relevante, das partes envolvidas (privadas e públicas) e uma avaliação quantitativa (se possível) ou (no mínimo) qualitativa do impacto que a opção considerada terá nelas – quer no plano das vantagens quer dos inconvenientes;
- Uma lista das pessoas que foram consultadas, quando e como, acompanhada pelos resultados da consulta (por exemplo, o resumo ou a disponibilização dos comentários e das indicações das mudanças que daí resultaram);
- A estimativa da vigência da política ou das opções, acompanhada por uma explicação que justifique, se for caso disso, por que razão não é proposta nenhuma cláusula de revisão;
- Uma referência especial ao impacto nas pequenas empresas ou em qualquer outro grupo em que possam ocorrer efeitos desproporcionais;
- Uma explicação concisa de como esta proposta se adequa às regras e às políticas existentes e, se forem conhecidas, as regras e políticas de aplicação futura; e

- Indicações quanto à tomada em consideração das modalidades práticas de aplicação, incluindo as diferenças de benefícios e de custos que divergem em função da brevidade ou demora na aplicação.

2. Deve realizar-se uma avaliação preliminar identificando os principais riscos/problemas, o impacto provável, as opções possíveis e os sectores/ actores envolvidos, desde o início do processo de elaboração de uma política. Esta avaliação pode integrar-se no âmbito das primeiras consultas informais.

3. Deve realizar-se uma avaliação pormenorizada contendo todos os pontos relevantes enumerados na primeira recomendação acima referida, a menos que a avaliação preliminar tenha claramente demonstrado que a proposta não vai ter qualquer impacto significativo. Esta avaliação pormenorizada deve integrar-se no âmbito das primeiras consultas externas (informais e formais).

4. A avaliação pormenorizada deve ser reexaminada em fases apropriadas do processo de elaboração de uma dada política, com vista a reflectir as mudanças e os resultados da consulta.

5. Devem atribuir-se os recursos necessários para a realização da avaliação de impacto normativo.

4 CONSULTA

4.1 Introdução

A fim de garantir uma acção normativa de qualidade e promover um processo de decisão aberto, transparente e democrático, é importante que as organizações e os grupos visados pelos novos actos sejam consultados em fases apropriadas do processo normativo. A consulta deve ser vista como uma interacção entre os organismos responsáveis e as partes susceptíveis de ser afectadas ou de estar interessadas nos actos normativos em questão.

O processo de consulta deve ser considerado um meio de progredir para uma maior abertura da gestão pública. Os meios de estruturar a consulta são múltiplos, o que torna impossível a definição de um modelo único. A estrutura de um processo de consulta pode, por exemplo, articular-se à volta de uma fonte única ou de vários métodos (procedimentos escritos combinados com conferências/comités). Seja qual for o procedimento escolhido, o objectivo deve ser o de garantir que todas as partes envolvidas sejam sistematicamente consultadas de forma apropriada.

A possibilidade de participação enquanto tal pode ser garante de uma acção normativa de melhor qualidade. Paralelamente, a consulta confere legitimidade democrática ao acto normativo (graças à possibilidade dada aos cidadãos de participarem no debate público); é também um meio de reforçar a confiança do público em relação ao resultado final e às instituições que produzem os actos normativos. A consulta pode permitir reunir um vasto apoio do público, porque permite explicar as razões que justificam este ou aquele acto normativo. Pode, por exemplo, contribuir para garantir um equilíbrio entre os direitos e a necessidade de protecção ou entre diferentes interesses (aparecendo o acto normativo como uma espécie de arbitragem).

Os principais objectivos do processo consistem em:

- melhorar os textos propostos (no sentido geral);
- examinar a pertinência da nova regulamentação (de um ponto de vista técnico);
- verificar se pode vir a funcionar na prática; e
- confirmar se os novos actos normativos são coerentes com os existentes e se o resultado final é globalmente eficaz.

A realização destes objectivos é igualmente importante para determinar se o acto normativo pode ser considerado razoável e oportuno.

Independentemente destes objectivos, convém garantir que as partes relevantes sejam envolvidas na preparação dos actos normativos que terão impacto nas suas actividades. Esta abordagem pode vir a despertar um sentido de «pertença» entre as pessoas consultadas.

A consulta constitui um instrumento importante para revelar as consequências inesperadas de um acto normativo e pode contribuir para promover o respeito por ela.

Conhecer a opinião das partes visadas por um acto normativo proposto constitui igualmente uma ajuda preciosa para os organismos legisladores. Na prática, este conhecimento pode fazer evoluir os debates no seio desses organismos e, posteriormente, levar à adopção – ou rejeição – do acto em questão. Pode contribuir para o desenvolvimento de uma perspectiva política de mais longo prazo. Deste modo, a participação num processo de consulta não deve ser apenas vista como uma possibilidade dada às partes consultadas de exprimirem eventuais protestos, mas como um instrumento que lhes permite moldar os actos normativos ou as políticas.

Existem vários procedimentos possíveis para consultar as partes interessadas em diferentes fases do processo de elaboração de uma nova regulamentação. Nos pontos que se seguem, a noção de «partes interessadas» abarca organismos públicos, ONG (como organizações de consumidores), a comunidade das empresas (incluindo as PME), associações profissionais e particulares interessados, em função da acção normativa em questão.

4.1.1 Procedimentos de consulta – diferentes possibilidades e princípios directores

Geralmente, a melhor prática consiste em submeter uma proposta de acto normativo a um procedimento de consulta. A fim de garantir a eficácia do processo de decisão, este procedimento deve terminar antes da apresentação da proposta às autoridades legislativas competentes, para ajustar a proposta aos resultados da consulta.

Quando uma nova proposta de lei é submetida a consulta, é, em geral, útil que esta seja completada e acompanhada por notas explicativas, incluindo, por exemplo, informações relativas às implicações económicas e administrativas para as empresas, os cidadãos e a administração nacional, e às implicações ambientais, entre outras. A participação das partes interessadas na avaliação das implicações económicas e administrativas é muitas vezes fonte de valor acrescentado.

É impossível elaborar uma lista geral das partes a consultar. Mas em princípio, qualquer entidade que seja susceptível de ser afectada pela intervenção normativa num plano prático ou no plano mais geral dos princípios ou ideais deve ser consultada ou ter a possibilidade de expressar as suas reac-

ções. É o caso, por exemplo, das organizações de consumidores e de empresas, das PME e dos organismos administrativos locais. De um modo geral, é preferível consultar demasiado do que não o suficiente, entre outras coisas para evitar que a consulta se torne apanágio dos *lobbies* mais influentes. O prazo de consulta deve ser estabelecido em função das circunstâncias, mas convém dedicar-lhe tempo suficiente para permitir às partes fornecerem respostas adequadas. Neste contexto, deve ter-se em atenção que certas partes, quando são consultadas, podem ter necessidade de solicitar o parecer de instituições subordinadas, etc.

Só em casos extraordinários e devidamente justificados pode haver derrogações ao procedimento de consulta. Todavia, é evidente que tal decisão acarreta importantes inconvenientes.

A melhor prática consiste, geralmente, em lançar uma consulta da forma mais vasta possível, permitindo assim às partes interessadas ou afectadas formularem comentários. É igualmente recomendável uma consulta através da Internet. Em alguns aspectos, seria desejável recorrer a um procedimento de consulta fixo e bem definido, o qual deveria ser seguido independentemente do assunto em causa. Porém, a possibilidade de escolha de métodos de consulta adaptados a um determinado acto específico pode apresentar vantagens – por exemplo, centrar a consulta em algumas questões específicas pode, em certos casos, revelar-se proveitoso. É importante desenvolver uma estrutura que garanta que, em cada caso, todas as partes envolvidas sejam consultadas de forma apropriada.

Quando certas partes de um acto normativo não deixam qualquer escolha real ao legislador, as partes consultadas devem ser claramente avisadas disso. A rapidez de um procedimento legislativo não deve, de forma alguma, retirar às partes interessadas a possibilidade de comentarem a proposta de acto normativo. O respeito pelos princípios de transparência e de abertura democrática constitui em si um objectivo importante. Para além disso, um procedimento de consulta intensivo tem frequentemente como consequência a aceleração do exame e da subsequente adopção do acto, devido ao facto de muitos problemas e questões serem discutidos e até resolvidos numa fase primária do procedimento normativo.

Quando se examinam assuntos mais vastos ou fundamentais, a consulta pode, para além de outros meios tradicionais, ser conduzida sob a forma

de sessão pública ou de conferência, com a presença de organismos representativos, de peritos, da imprensa, etc.

Quando estão em causa reformas legislativas de maior alcance ou uma acção normativa relativa a princípios importantes, as etapas iniciais de elaboração podem ser preparadas por comités, comissões ou grupos de trabalho preparatórios. Neste caso, as partes envolvidas devem estar representadas no seio do grupo formado. Uma comissão preparatória pode convidar organismos ou peritos independentes interessados no domínio em causa a expressarem-lhe directamente os seus pontos de vista.

Quando um comité entrega um relatório com recomendações relativas a um novo acto normativo, esse relatório deve ser submetido ao processo de consulta «normal».

Cabe ao Governo ou à administração pública decidir caso a caso a abordagem a adoptar para lançar o procedimento de consulta. A escolha depende da situação e de necessidades específicas. O princípio de proporcionalidade aplica-se à forma como o processo de consulta é estruturado. Na Dinamarca, para citar um exemplo entre os diversos procedimentos nacionais existentes, uma forma de estudar o impacto administrativo de novos actos normativos nas empresas consiste em consultar um painel. Este é composto por um certo número de empresas representativas em termos de actividade, de número de empregados e de estrutura. Este painel é convidado a avaliar as consequências administrativas previsíveis para as empresas dos novos actos normativos, quando se prevê que eles tenham impacto administrativo nas empresas. Um painel tem por função principal contribuir para as reflexões relativas à estrutura de um novo acto normativo. Os comentários formulados pelo painel são comunicados às autoridades competentes, paralelamente à apresentação da proposta.

Os procedimentos de consulta são igualmente muito úteis para avaliar e melhorar a legislação existente.

4.1.2 Utilização de documentos de consulta pelos órgãos legislativos

Os comentários formulados pelas partes consultadas constituem uma ajuda preciosa para os órgãos legislativos no âmbito da avaliação da proposta de

acto normativo. Estes comentários e/ou um resumo deles devem ser-lhes transmitidos de forma apropriada, em simultâneo com a apresentação da proposta normativa.

Quando se fazem alterações a uma proposta de acto normativo que já foi apresentada, o prazo aplicável à leitura da proposta constitui frequentemente um obstáculo às consultas. Quando as alterações não são importantes, não proceder a nova consulta não constitui geralmente um problema. A questão da consulta deve, todavia, ser estudada em cada caso particular. Apesar de a consulta não poder ser tão vasta como se tivesse sido realizada antes da apresentação de uma proposta de acto normativo, convém considerar meios de envolver as partes especialmente afectadas por determinada alteração.

4.2 Problemas vulgares

4.2.1 Problemas enfrentados pela parte consultante

É por vezes difícil elaborar uma lista das partes que convém contactar para que o processo de consulta seja bem orientado e rico em informação. É útil que as partes/organizações envolvidas definam os temas sobre os quais desejam ser consultadas e informem a administração.

Para a parte consultante, é muitas vezes impossível identificar as pessoas competentes para responderem a questões específicas no seio das organizações. As organizações podem nomear coordenadores como únicos interlocutores responsáveis pela difusão das informações do âmbito dos procedimentos de consulta no seio das respectivas instâncias.

Os resultados da consulta (ou seja, os comentários) são muitas vezes observações de ordem geral, que, para além do mais, são entregues com um atraso considerável. Para tornar a consulta eficaz, devem ser enviadas cartas de acompanhamento a identificar questões específicas (para salientar quem deve formular comentários sobre determinado assunto). A parte consultante deve estabelecer e comunicar um prazo de consulta em função das circunstâncias (por exemplo, assunto, urgência, etc.); mas é importante estabelecer um prazo suficiente para permitir que as partes dêem uma res-

posta adequada. As partes consultadas devem comunicar as suas opiniões no prazo estabelecido para a consulta.

Para que o processo seja eficaz, a consulta deve ser lançada bastante cedo. Em função do assunto (por exemplo, uma consulta relativa a uma política ou a um acto normativo), o processo de consulta deve basear-se, tanto quanto possível, em textos concretos, permitindo assim às partes consultadas formularem comentários específicos.

Algumas administrações vêem o processo de consulta como uma tarefa administrativa pesada, longa e inútil, porque «elas sabem o que é melhor para as partes envolvidas». Também acontece as administrações serem levadas a elaborar legislação de forma urgente e/ou sem proceder deliberadamente a qualquer consulta prévia, não permitindo assim às partes envolvidas reagirem por antecipação a novos actos normativos (por exemplo, no domínio da legislação fiscal). Todavia, na maior parte dos casos, o resultado proporcionado por um «efeito-surpresa» é inferior ao de uma consulta adequada. Por conseguinte, apenas se considerará esta opção de não consultar válida em casos extremamente limitados, quando se tiver uma razoável margem de segurança para assumir que o processo de consulta corre o risco de reduzir seriamente ou comprometer a eficácia do novo acto normativo.

O processo de consulta deve ser encarado de uma nova forma. Deve ser considerado uma parceria que pode melhorar a qualidade da acção normativa, apoiando-se em peritagens e recursos externos (profissionalismo da consulta).

A parte consultante é frequentemente confrontada com o problema das divergências de opinião reveladas pela consulta (por exemplo, PME que não partilham os interesses de grupos internacionais; a economia/indústria em contraposição com as organizações de protecção do ambiente). Deste modo, é importante que a parte consultante seja considerada um mediador imparcial entre os diferentes grupos de interesse (objectividade da consulta). É fundamental que a consulta não se limite a um grupo específico, a não ser em certos casos excepcionais e específicos (por exemplo, as questões relativas à segurança do Estado). Cabe à parte consultante decidir quem deve ser consultado, mas convém geralmente dirigir-se a um largo leque de interessados (e não apenas aos «suspeitos do costume»). A consulta atra-

vés da Internet é um meio de garantir uma larga divulgação da informação. A consulta é muitas vezes vista pelos órgãos legislativos como um substituto à tomada de decisão. Trata-se de um engano, pois a consulta tem por finalidade completar e melhorar o projecto de legislação, e não substituir-se aos órgãos encarregues das decisões.

Muitos consideram que existe um certo antagonismo entre a rapidez de decisão e as vantagens qualitativas de uma consulta, sempre morosa. Esta tensão não é necessariamente problemática, pois a aposta numa boa consulta visa produzir actos legislativos de melhor qualidade, que podem ser adoptados mais rapidamente e que são mais simples de aplicar e fazer respeitar.

Devem utilizar-se directrizes para garantir uma aplicação uniforme das regras relativa à consulta.

4.2.2 Problemas enfrentados pelas partes consultadas

Sendo as partes consultadas habitualmente visadas por múltiplas regulamentações, as instituições recebem grande variedade de solicitações. Isto traduz-se, por vezes, num excesso de informação, no qual se perdem os processos de consulta importantes. Cartas de acompanhamento devem indicar o assunto do processo de consulta em causa (salientando, portanto, a sua importância).

Para garantir a eficácia da consulta, as partes consultadas têm a obrigação de responder e de manter-se fiéis à opinião que expressarem durante o processo de consulta. A resposta deve ser enviada dentro do prazo estabelecido.

Algumas partes consultadas, nomeadamente os organismos de representação (sindicatos, etc.), têm de recolher declarações junto dos seus membros ou instituições subordinadas. Os prazos de consulta revelam-se muitas vezes demasiado curtos para poder levar a cabo este tipo de abordagem. Os prazos devem, por conseguinte, ser estabelecidos tendo em conta as circunstâncias, mas deve ser concedido um período de tempo suficiente para permitir às partes fornecerem uma resposta adequada, sem esquecer que elas podem necessitar, por sua vez, de consultar terceiros.

4.3 Recomendações

A consulta é um instrumento muito importante e pode ser conduzida de diversas formas e em diferentes fases do procedimento normativo.

1. A consulta deve ser transparente e todas as partes afectadas e/ou interessadas devem ser envolvidas o mais cedo possível.
2. Para além disso, em vez do processo de consulta tradicional, a proposta de novo acto normativo deve ser disponibilizada na Internet, a fim de permitir a todas as partes interessadas formularem comentários.
3. O público em geral deve poder ter acesso aos comentários formulados pelas partes consultadas (excepto em casos devidamente justificados e limitados de confidencialidade comercial).
4. Os comentários formulados pelas partes consultadas e/ou um resumo deles devem ser transmitidos aos órgãos decisores o mais rápido possível, para que possam ter devidamente em conta os pontos de vista e as avaliações das partes interessadas. Este material pode desempenhar um papel importante no âmbito do procedimento legislativo.
5. Deve ser estabelecido um padrão do período mínimo de consulta.
6. O período de consulta efectivamente utilizado deve ser adequado ao assunto da consulta e ao leque de partes consultadas.

5 SIMPLIFICAÇÃO

5.1 Introdução: o conceito de simplificação

Nas últimas décadas, a legislação permitiu aos governos protegerem toda uma gama de valores económicos e sociais. Porém, face à mutação rápida das condições sócio-económicas – através da globalização, da evolução

rápida das tecnologias e do pluralismo cultural – os sistemas normativos existentes tornam-se cada vez mais obsoletos e inutilmente pesados.

Um dos maiores desafios enfrentados pelos nossos governos consiste, por conseguinte, em actualizar e simplificar a moderna mole de legislação dos nossos sistemas jurídicos.

Os sistemas normativos devem, para além disso, ser examinados periodicamente, a fim de serem objecto de uma correcta manutenção. Uma revisão regular e sistemática das leis, das regras e dos actos normativos existentes é fundamental para evitar que os sistemas legislativos nacionais se tornem complexos, onerosos e antiquados a ponto de prejudicar o valor do próprio direito, bem como o desempenho económico.

Este capítulo procura identificar os problemas enfrentados até agora, a fim de propor soluções viáveis para melhorar o sistema e formular propostas na perspectiva da definição de uma estratégia global de simplificação dos actos normativos existentes, que deve ser compreendida nos termos que se seguem.

5.1.1 *Simplificação não significa ignorar as complexidades do mundo real*

A complexidade do nosso mundo exige normas adequadas para o governar. É importante respeitar, mais do que negar, esta complexidade quando ela é necessária à melhoria da qualidade de vida. Em contrapartida, devemos sempre seguir a melhor solução, ou seja, a menos constrangedora para os destinatários da acção normativa.

Por outras palavras, simplificar os actos normativos não significa tornar o mundo menos elaborado e menos evoluído. Trata-se, pelo contrário, de torná-los de mais «fácil utilização» e de fazer com que os procedimentos a eles associados sejam mais simples de seguir, por exemplo, através da utilização inovadora de tecnologias da informação, da autocertificação, etc. De facto, a simplificação de actos normativos existentes favorece geralmente o respeito por eles. Uma acção normativa excessivamente complexa é mais difícil de respeitar – o que se pode traduzir por uma menor protecção no terreno. Quando parece mais fácil de respeitar, é mais provável que aqueles a quem se destinam a respeitem e menos provável que desistam e

a contornem. Assim, simplificar o quadro normativo pode traduzir-se por um nível mais elevado de respeito e, por consequência, por uma maior protecção do que seria o caso de outra forma.

5.1.2 *Simplificação não significa deslegalização*

O conceito de simplificação apresentado pelo Grupo não deve ser confundido com a noção de deslegalização. Os dois conceitos não podem ser considerados sinónimos. A deslegalização remete simplesmente para a abolição de normas num determinado sector, enquanto a simplificação – uma fase mais avançada da gestão dos actos normativos – visa preservar a existência de normas num determinado sector, fazendo ao mesmo tempo com que elas sejam mais eficazes, menos pesadas e mais fáceis de compreender e de respeitar. Não se trata de simplificar a legislação que se tornou complexa devido à necessidade de proteger os interesses da sociedade e das categorias sociais vulneráveis, e às crescentes aspirações do público europeu a bens, serviços, trabalho, condições de vida e ambiente de qualidade. O conceito de simplificação defendido pelo Grupo respeita essas necessidades fundamentais da sociedade democrática e pluralista, que requerem respostas legislativas apropriadas.

Deste modo, por simplificação entende-se o processo de reforma dos actos normativos existentes, com o objectivo de racionalizar os procedimentos administrativos e reduzir a carga imposta pelo respeito das normas pelos cidadãos, as empresas e o próprio sector público, preservando simultaneamente os objectivos (políticos) visados pela acção normativa.

5.2 *Problemas vulgares e lições aprendidas*

Muitos países, quer dentro, quer fora das fronteiras da Europa, iniciaram nos últimos anos programas de simplificação, nomeadamente com o objectivo de reduzir a carga das formalidades administrativas e simplificar os procedimentos de autorização. Estas experiências foram objecto de investigações e de análises aprofundadas pela OCDE, entre outras, nos últimos

dois anos, das quais resultaram conclusões e recomendações de ordem política, tiradas das experiências e dos desafios enfrentados pelos Estados-membros no âmbito da sua dinâmica de reforma dos regimes normativos. Eis as conclusões gerais que se podem tirar destes exemplos e destas análises:

- A simplificação não pode ser um projecto isolado. A fim de que a simplificação seja acompanhada por benefícios reais, deve ser considerada um processo, e não um projecto discreto. Trata-se de um processo no sentido em que induz um desafio contínuo, e não um esforço pontual *ad hoc* que poderá ser abandonado no ano seguinte. Os actos normativos devem ser sistematicamente revistos de acordo com os princípios de qualidade normativa e de preferência na perspectiva do utilizador, mais do que do responsável pela sua promulgação, a fim de garantir que continuem a responder de forma eficaz e eficiente aos objectivos visados.
- Um programa de simplificação deve basear-se num apoio político sustentável. Devido às dificuldades em reformar as normas de direito, nomeadamente por causa dos direitos adquiridos e da oposição entre os sectores público e privado, um programa geral de simplificação deve respeitar as atitudes sociais e políticas gerais. Os dirigentes políticos e o público devem aceitar a necessidade de mudança e estar dispostos a avançar de forma concreta. Um apoio político sustentável constitui, assim, o elemento-chave da simplificação. Em muitos países, os próprios primeiros-ministros envolvem-se pessoalmente nesta tarefa.

Podem aprender-se algumas lições práticas com os esforços desenvolvidos pelos governos europeus para levar a cabo programas de simplificação:

- Vastos programas com objectivos e mecanismos de aplicação claros. Um programa geral de simplificação sem objectivos claros está votado ao fracasso. Assim, é necessário que os actores políticos adoptem vastos programas com objectivos e mecanismos de aplicação claros. A opção por uma alteração marginal em vez de uma reformulação radical merece ser seriamente estudada. As alterações marginais que permitem otimizar o funcionamento dos actos normativos existentes podem produzir resultados substanciais. Porém, revelou-se frequentemente difícil realizar progressos

reais a longo prazo. Assim, para produzir uma alteração real, são muitas vezes necessárias uma revisão global e uma recomposição de regimes na sua globalidade. Esta ideia é expressa pelo slogan utilizado nos Estados Unidos «reinventar a legislação»;

- A importância de uma abordagem pluridisciplinar. A simplificação, ou qualquer reforma normativa realizada com esse objectivo, exige uma abordagem pluridisciplinar. Juristas, economistas, linguistas com formação em direito e técnicos da Função Pública devem trabalhar em conjunto para que o programa produza resultados. Os actos normativos devem ser vistos como um instrumento jurídico com efeitos económicos realizados através das instituições públicas. Esta dimensão institucional é fundamental. A simplificação deve ser minuciosamente orquestrada, à luz do ambiente jurídico e institucional geral e tendo em atenção as relações entre os diferentes níveis de administração e as instituições europeias;
- Integração de processos com vista à revisão e à melhoria de actos normativos em vigor e novos actos normativos. De facto, são necessárias reformas de natureza semelhante nas duas fases da legislação (por exemplo, uma análise do impacto normativo, a consulta do público e o estudo sistemático de soluções alternativas). Revisões estruturadas em torno dos mesmos princípios que foram utilizados para as novas leis fecharão o ciclo, fazendo da reforma normativa uma actividade com um verdadeiro ciclo de vida, do nascimento do acto normativo até à sua revogação;
- A medição dos resultados é uma questão-chave. É essencial definir meios para medir a alteração e os resultados da simplificação. A medição é importante não apenas como instrumento de gestão para acompanhar a reforma, mas também como meio de comunicação, permitindo aos responsáveis políticos e ao público verem os resultados concretos. A análise dos custos e dos benefícios da alteração é um método possível para avaliar se a simplificação se justifica.;
- A necessidade de uma estratégia de aplicação. É importante avaliar a capacidade de progressão dos governos e a que velocidade é feita. A reforma deve ser elaborada no contexto do ambiente institucional, tendo em conta os riscos de cada opção. No sentido da eficácia da estratégia de aplicação, convém igualmente criar um processo estruturado e submetê-lo a uma espécie de supervisão independente. As experiências positivas registadas

em muitos países mostram que a criação de mecanismos eficazes e credíveis de gestão e de coordenação da acção normativa e das suas reformas no seio do governo permite gerar um forte valor acrescentado;

- **Consulta transparente às partes interessadas.** Em qualquer programa de simplificação, é importante o diálogo com as partes envolvidas. Todas as partes interessadas devem ter a possibilidade de exprimir os seus pontos de vista no âmbito da elaboração da política de reforma, através de uma consulta aberta e transparente. Este tipo de consultas deve, todavia, ser minuciosamente estruturado, com vista a evitar atrasos excessivos.

5.3 Conteúdos de uma política de simplificação eficaz

Para que o processo de simplificação dos actos normativos existentes e dos procedimentos associados dê frutos, é importante que a União Europeia, bem como os países a título individual, coordenem os seus esforços no âmbito de uma política geral coerente e coordenada, com vista a simplificar e a melhorar a qualidade da legislação. Esta política deve ser construída com base em certos princípios básicos de qualidade normativa, quer para a legislação existente quer para a nova, por exemplo seguindo as recomendações formuladas pela OCDE no âmbito do Relatório da Reforma Regulamentar de 1995.

5.3.1 Estabelecimento de um programa de simplificação

Desta política geral deve resultar o estabelecimento de um programa sistemático, de preferência contínuo e orientado, de simplificação da acção normativa em todos os domínios, abarcando os actos normativos com impacto nos cidadãos e nos organismos públicos que têm de aplicá-la, bem como nas empresas. Para obter resultados eficazes, o programa de simplificação deve ser organizado de acordo com as seguintes orientações:

a) Deve tratar-se de um programa sistemático, de preferência contínuo e a longo prazo, estruturado em várias etapas anuais, que serão revistas e reavaliadas no ano seguinte.

b) O primeiro passo deve consistir em identificar (com base nas prioridades abaixo definidas) os domínios legislativos que serão objecto de uma revisão. Este processo de revisão deve conduzir à definição de objectivos claros (ou seja, uma lista concreta dos actos normativos e/ou dos procedimentos existentes que devem ser simplificados ao longo do ano) e dos métodos a utilizar (nomeadamente a utilização inovadora das tecnologias da informação).

c) Deve envolver activamente as empresas, os consumidores e os outros 'destinatários' dos actos normativos, quer na identificação dos domínios prioritários de revisão, quer na sua subsequente aplicação.

A identificação da legislação e dos instrumentos contidos no plano deve resultar principalmente de um exame dos «pontos críticos» salientados no âmbito de uma avaliação *ex post*. Na perspectiva da aplicação do plano, esta identificação deve efectuar-se com a participação activa dos parceiros sócio-económicos e dos diferentes actores da sociedade civil, sem a colaboração dos quais nenhuma política de simplificação pode ser bem sucedida (para mais pormenores, ver secção 4).

d) Deve definir prioridades, bem como um calendário de execução das medidas, e deve ser apoiado por métodos inovadores, um orçamento financiado e meios de avaliação eficazes.

e) Deve ser apoiado por recursos suficientes e bem orientados, que permitam reduzir a carga, mais do que simplesmente o número, de actos normativos existentes.

f) Deve ser conjugado com a revisão da legislação existente e com a codificação ou outras formas de consolidação (ver secção 6).

A simplificação está estreitamente ligada ao processo de consolidação e de codificação dos actos normativos⁴. Por exemplo, apesar de se tratar de dois processos diferentes, os «responsáveis pela codificação» podem sublinhar a importância ou a necessidade de medidas de simplificação no sector que lhes diz respeito. Por sua parte, os «responsáveis pela simplificação», no âmbito da racionalização e remodelação da disciplina de um sector, podem igualmente sublinhar a necessidade de proceder à sua consolidação. A codificação normativa ou outros processos de consolidação

⁴ Em particular, no âmbito do processo de «reformulação» – consolidação e alteração da legislação existente.

podem igualmente encarar a hipótese de introdução do «sistema de guilhotina»⁵.

g) A simplificação impõe, em certos casos, a revogação de um antigo acto normativo que, por exemplo:

- já não tem qualquer utilidade;
- já não é conforme aos princípios gerais do sistema jurídico europeu ou já não é coerente com os principais objectivos da legislação geral de um sector ou com os princípios da reforma institucional comunitária;
- gera actualmente custos superiores aos benefícios; ou
- estabelece um regime especial num domínio específico que vai para além das exigências gerais aplicáveis e que já não se justifica.

h) A simplificação deve sempre contar com a utilização das tecnologias da informação para remodelar os procedimentos.

5.3.2 Cultura de simplificação

A simplificação deve ser uma política geral adoptada de forma automática pelos Estados-membros e pelas instituições europeias. A este respeito, todos os organismos que participam na legislação deveriam adoptar códigos de conduta, a fim de garantir o seu contributo para promover a simplificação das normas e divulgar as boas práticas neste domínio.

No que diz respeito à eficácia do programa de simplificação, o Grupo está consciente de que os melhores planos anuais não garantem a eficácia do processo, se este não se inserir num quadro coordenado e não for acompanhado por um calendário concreto e por um procedimento de decisão eficaz.

No que diz respeito à coordenação, é importante que as decisões relativas ao programa de simplificação envolvam os vários ministérios (d direcções-gerais) interessados na mesma acção normativa. A coordenação deste processo deve ser assegurada pelo organismo/estrutura encarregue da ges-

⁵ Nos anos 80, a Suécia elaborou registos de todas as suas normas, eliminando as inúteis. E formulou comentários sobre as normas consideradas inúteis ou obsoletas da forma como se apresentavam, invertendo o ónus da prova para preservar os antigos actos normativos. Quando a «regra da guilhotina» entrou em vigor, «centenas de actos normativos não registados... foram automaticamente revogados», sem qualquer outra intervenção jurídica.

tão global da qualidade dos actos normativos (ver secção 7, na qual o Grupo recomenda que se considere a criação de uma unidade primária dentro de cada administração, de preferência ao nível ou próxima do poder central). No que diz respeito à eficácia e à flexibilidade do processo normativo, convém prever um procedimento legislativo acelerado para a simplificação dos actos normativos não litigiosos, em conformidade com os respectivos quadros constitucionais e jurídicos.

5.3.3 Coerência com outros instrumentos

Os instrumentos de simplificação devem ser adequados aos instrumentos destinados a melhorar a qualidade dos novos actos normativos, e os actos em vigor devem ser testados de forma semelhante (ver secção 3, relativa à avaliação de impacto normativo, e secção 4, relativa à consulta).

5.3.4 Resultados mensuráveis

A revisão dos actos normativos existentes não deve apenas efectuar-se com objectivos de simplificação ou de clarificação; deve igualmente interessar-se pelos seus efeitos na inovação, no crescimento económico e no emprego. O método proposto para proceder a este tipo de revisões consiste em realizar estudos de referência conjuntamente com outros sectores concorrenciais, a fim de ver como é que estes últimos estabeleceram o seu ambiente normativo num determinado domínio ou relativamente a um sector específico. Para além disso, qualquer nova legislação comunitária importante deve prever um procedimento que permita avaliar os seus resultados, e nomeadamente a realização dos seus objectivos. Estas avaliações devem ser tornadas públicas.

5.3.5 Simplificação e novos actos normativos

A simplificação deve ser sistematicamente integrada durante a introdução de um novo acto normativo. Trata-se de analisar, concretamente, as con-

seqüências do novo acto em relação aos demais em vigor e de aproveitar a oportunidade para reconsiderar cada domínio da acção normativa, sempre que haja uma nova proposta num domínio específico.

5.3.6 Acompanhamento, defesa e consolidação da simplificação

Deve proceder-se ao acompanhamento, à protecção e à consolidação do processo de simplificação (sem «recomplicação»). É importante realizar uma avaliação *ex post* da estratégia de simplificação, a fim de ajustar as etapas subsequentes. A este respeito, convirá igualmente utilizar os instrumentos mencionados anteriormente (ver secção 5.3.3) para avaliar os resultados das medidas de simplificação já adoptadas.

Para além disso, convirá também proceder à revisão regular dos actos normativos «simplificados» em vigor. A fim de contribuir para este processo, poderia pensar-se em aplicar o princípio da «caducidade» ou, pelo menos, em integrar um mecanismo de revisão periódica em cada nova proposta importante de legislação europeia ou nacional. Neste contexto, a utilização de cláusulas de revisão/caducidade poderia ser considerada na nova legislação adoptada, sempre que fosse apropriada (ver secção 2.3).

A introdução de um programa permanente de revisão, no âmbito das medidas de simplificação anuais, será fundamental para evitar actos normativos inúteis e permitir a alteração legislativa à luz da experiência e da evolução das circunstâncias. Neste programa, deverão integrar-se avaliações, as quais, se forem realizadas em tempo oportuno, fornecerão informações preciosas relativas ao funcionamento dos actos normativos, bem como às possibilidades de revisão.

5.3.7 Criação de uma gestão normativa pluridisciplinar

A cultura de simplificação e a utilização dos instrumentos a ela relativos devem ser divulgadas entre os funcionários da UE e dos Estados-membros. A primeira etapa desta tarefa deve consistir em criar conhecimentos especializados em matéria de «gestão normativa» pluridisciplinar (reunindo

competências jurídicas, administrativas, linguísticas, económicas, estatísticas, etc.), começando pela criação de um programa de formação destinado aos responsáveis (técnicos responsáveis pela elaboração legislativa,⁶ nacionais e europeus). Isto contribuirá para promover uma melhor compreensão do sentido e da utilização dos princípios que sustentam a noção de qualidade da acção normativa, inclusivamente os promulgados pela OCDE.

5.3.8 Simplificação transparente e inteligível

A revisão e a melhoria do conjunto dos actos normativos constituem uma prioridade, mas as dificuldades inerentes a esta tarefa são de tal ordem que seriam necessários vários anos para obter resultados. Para que os cidadãos e as empresas possam recolher os frutos destes esforços mais rapidamente, cada Estado-membro é convidado a criar uma fonte única de autoridade para todos os procedimentos e formulários administrativos aplicáveis (mesmo a nível da UE). Esta fonte deverá ser constantemente actualizada e estar disponível *on line*; poderá igualmente assumir a forma de um portal, permitindo aceder *on line* aos próprios procedimentos e formulários, bem como às disposições jurídicas relevantes⁷. Esta fonte única de procedimentos e de formulários poderá reforçar consideravelmente a transparência para os utilizadores, aumentar a confiança no governo/administração e reduzir os custos de pesquisa para as empresas e os cidadãos. Esta forma de organização dos procedimentos pode igualmente aumentar a previsibilidade da acção pela administração e poderá contribuir para promover a racionalização das normas.

Esta proposta vem apoiar o recente convite da Comissão⁸ para criar serviços *on line* acessíveis aos cidadãos e às empresas, uma questão que o Grupo considera igualmente importante (ver secção 6.5).

⁶ Nota de edição - Em alguns países existe já uma distinção entre legislador e legista, sendo este último o técnico que prepara e redige os actos normativos. Esta distinção foi referida nos documentos apresentados pelo Professor Paul Delnoy, da Faculté de Droit de Liège, em 1993,

no 1.º Congresso da European Association of Legislation, realizado naquela faculdade.

⁷ Este tipo de processo poderia inspirar-se no modelo do Centro Francês de Registo e de Revisão dos Formulários Administrativos (CERFA) e em

outras iniciativas dos Estados-membros em matéria de «governo electrónico».

⁸ Comunicação da Comissão intitulada «Estratégias para o Emprego na Sociedade de Informação» de 4 de Fevereiro de 2000 (COM(2000) 48 final).

5.3.9 Simplificação pelos Estados-membros

Todos os responsáveis pela acção normativa dos Estados-membros devem, paralelamente à Comissão, simplificar os seus actos normativos, incluindo a legislação de transposição da legislação europeia (ver secção 8.2), seguindo as directrizes supramencionadas e adaptando-as aos respectivos sistemas nacionais.

Os Estados-membros têm igualmente um papel fundamental a desempenhar para garantir o sucesso da política de simplificação a nível da UE. Para tal, devem:

- definir medidas nacionais para promover a política de simplificação comunitária (por exemplo, contribuindo de forma construtiva para os exercícios de simplificação a nível da UE);
- criar condições mais favoráveis para o bom funcionamento do reconhecimento mútuo; e
- não introduzir pormenores inúteis ou exigências administrativas demasiado complexas na transposição da legislação europeia.

5.4 Recomendações

1. Lançamento de um programa sistemático, orientado e de preferência contínuo, com vista a simplificar a acção normativa em todos os domínios, abrangendo os actos normativos com impacto nos cidadãos e nos organismos públicos que têm de aplicá-la, bem como nas empresas. Em particular, o programa de simplificação deve:

- ser um programa contínuo e a longo prazo, estruturado em várias etapas anuais, que serão revistas e reavaliadas no ano seguinte;
- identificar os domínios prioritários da legislação que convém rever;
- definir objectivos claros, classificados por ordem de prioridade, bem como os métodos a utilizar;
- ser apoiado por recursos suficientes e correctamente orientados;

- envolver activamente as empresas e outros 'beneficiários' dos actos normativos, quer na identificação dos domínios prioritários de revisão, quer na sua subsequente aplicação;
- ser associado à revisão da regulamentação existente e à codificação ou outras formas de consolidação ;
- induzir, em certos casos, a revogação de um antigo acto normativo; e
- considerar sistematicamente a utilização das tecnologias da informação no âmbito da remodelação dos procedimentos.

2. A simplificação deve tornar-se um comportamento automático das instituições dos Estados-membros e da UE. Devem ser tomadas medidas concretas, a fim de garantir que o programa de simplificação seja levado a cabo de forma eficaz e sistemática, bem como em tempo oportuno, por exemplo, através da adopção de códigos de conduta e de um procedimento de decisão coordenado e simplificado, de acordo com os respectivos quadros constitucionais e jurídicos.

3. Os instrumentos de simplificação devem ser compatíveis com os que se destinam a melhorar a qualidade dos novos actos normativos, e os actos normativos em vigor devem ser testados de forma semelhante, com resultados que devem ser mensuráveis.

4. A introdução de novos actos normativos deve sempre ser considerada uma oportunidade para simplificar outros actos normativos conexos existentes.

5. Convém proceder-se ao acompanhamento, à defesa e à consolidação dos processos de simplificação (sem «recomplicação»).

6. Devem ser criadas especializações no domínio da gestão normativa pluridisciplinar, começando pela criação de um programa de formação destinado aos técnicos responsáveis.

7. Convém tornar a simplificação transparente e inteligível para o público, estudando, por exemplo, a possibilidade de criar progressi-

vamente uma fonte única que reúna todos os procedimentos e todos os formulários administrativos aplicáveis.

8. Os responsáveis pela acção normativa dos Estados-membros devem, paralelamente à Comissão, simplificar os seus actos normativos, incluindo os actos de transposição da legislação europeia, não introduzir pormenores inúteis ou exigências administrativas demasiado complexas e seguir as directrizes supramencionadas, adaptando-as aos respectivos sistemas nacionais.

6 ACESSO À LEGISLAÇÃO

6.1 Definições

a) Consolidação

Consolidação é a recolha de diversos textos que regem uma determinada área, sem modificar a substância dos mesmos ou introduzindo apenas modificações insignificantes. (Modificações importantes à substância são aquelas que se efectuam aquando da simplificação dos actos normativos – ver capítulo 5.) A nível europeu, este termo é frequentemente utilizado para descrever um processo não oficial, levado a cabo por responsáveis da Comissão, que consiste na elaboração de um texto sem efeito jurídicos, mas com vantagens de natureza prática. No presente relatório, o termo consolidação é utilizado no sentido lato e integra a codificação e a reformulação. O termo «consolidação com efeito jurídico» designa a elaboração de um texto consolidado com efeito jurídico, através quer da codificação, quer da reformulação.

b) Codificação

A nível comunitário, o termo «codificação oficial» serve para descrever o processo de revogação de um conjunto de leis num determinado domínio e substituí-lo por um acto único que não contenha qualquer alteração substancial a essas leis. Trata-se, assim, de produzir um texto com efeito jurídico. Em alguns Estados-membros (como é o caso de França), o significado do termo codificação aproxima-se mais do termo reformulação utilizado a

nível europeu (ver acima) – ou seja, o processo consiste não só em agrupar diversos textos num só, como também em fazer-lhes modificações com vista a eliminar disposições obsoletas ou sem sentido, bem assim como corrigir lacunas existentes. Além disso, nos países que dispõem de uma estrutura jurídica desta natureza, integra também a ideia de «incorporação num código». No presente relatório, o termo codificação é utilizado no sentido europeu, salvo disposição em contrário, determinada pelo contexto.

c) Reformulação

Este termo é utilizado a nível europeu para descrever a combinação de codificação (europeia) com modificações substanciais. Não obstante, não se trata de uma revogação por grosso nem, em modo geral, de uma grande revisão dos actos normativos. Neste relatório, o termo é utilizado neste sentido.

6.2 Introdução

A questão do acesso à legislação tem sido, desde há muito tempo, considerada uma questão de princípio («a ignorância da Lei não aproveita a ninguém»), sem se ter em linha de conta os requisitos práticos que lhes são inerentes. No entanto, as condições que permitem o acesso à legislação mudaram substancialmente nos últimos anos, devido ao efeito combinado de dois factores. Em primeiro lugar, a proliferação de instrumentos normativos tornou impossível, tanto para o cidadão comum como para os profissionais do direito, tomar conhecimento de todas as normas que lhes dizem respeito, ou mesmo ter uma visão geral do conjunto das normas, sob uma perspectiva meramente prática. Pelo contrário, o desenvolvimento das tecnologias da informação e a informatização dos organismos reguladores e de jurisprudência veio aumentar substancialmente o potencial das fontes tradicionais, facilitando-lhes assim o acesso e a gestão.

Paralelamente a esta tendência dupla que caracteriza as condições práticas que regulam o acesso à legislação, a evolução no sentido de uma maior garantia dos direitos dos cidadãos e de uma maior transparência do funcionamento da democracia veio reforçar as exigências dos cidadãos relativamente ao acesso à legislação.

Postas estas considerações, o esforço necessário para facilitar o acesso às informações jurídicas pode ser visto de três perspectivas.

A primeira consiste em melhorar a coerência, a clareza, a forma e a linguagem dos actos normativos, com base na codificação ou na reformulação (ver definições no cap. 6.1).

A segunda consiste em melhorar o acesso prático à norma do direito e à busca de informações jurídicas, com base no desenvolvimento das novas tecnologias.

A terceira consiste na compreensão da norma do direito pelo utilizador ou beneficiário da acção normativa, o que pressupõe a existência de intermediários ou de organismos apropriados.

6.3 Consolidação

6.3.1 Objectivos da consolidação com efeito jurídico

Actualmente e por todo o mundo, a consolidação com efeito jurídico abrange várias realidades diferentes. Mesmo no seio da Europa, não existe um modelo único de consolidação com efeito jurídico. Cada um dos Estados-membros e a União Europeia desenvolveram os seus próprios conceitos e práticas, com vista à organização da sua legislação numa base temática. Não obstante, estes conceitos devem ter em conta dois requisitos novos:

O crescimento exponencial da produção normativa tornou particularmente necessário fazer um esforço para reunir, de modo ordenado, todos estes textos sobre diferentes temas, que, em conjunto, formam «a Lei».

O reforço dos princípios democráticos exige que os cidadãos possam aceder da forma mais abrangente e fácil à norma do direito. Esta exigência respeita particularmente todos os envolvidos na prática do Direito, quer se trate de administrações públicas, tribunais ou conselheiros jurídicos de indivíduos chamados ao tribunal.

Sempre que é realizado, o trabalho de consolidação com efeito jurídico tem dois objectivos principais:

Tornar o corpo de leis e actos normativos mais coerente e, desta forma, facilitar as reformas e a simplificação. Um dos principais objectivos – com vista a garantir a clareza e, assim, a segurança jurídica – consiste em iden-

tificar e corrigir elementos ilógicos, incoerências e lacunas nos actos normativos em vigor, bem assim como harmonizar e, se necessário, modernizar a linguagem jurídica utilizada. O outro objectivo consiste em eliminar disposições obsoletas do Direito em vigor.

Tornar o direito mais acessível e mais inteligível aos seus utilizadores, a fim de aumentar a sua conformidade com as leis e os regulamentos. Isto implica apresentar o direito actualmente em vigor por temas, assegurando a coerência e proporcionando um sistema de referências cruzadas entre temas (e, desta forma, entre códigos ou outros actos jurídicos) e oferecendo um meio fácil – através de actualizações constantes – de consultar o direito em vigor.

6.3.2 Consolidação oficial em folhas soltas

Alguns países organizam uma compilação oficial e permanente da legislação, classificada num conjunto de capítulos previamente definidos por lei e respondendo às necessidades do utilizador comum. Este complemento à codificação, fundamentado num mecanismo de actualização em folhas soltas, revela claramente o volume (por vezes excessivo) de actos normativos num determinado capítulo, e, assim, a necessidade de o reduzir ou codificar. Este método é utilizado no Código Federal dos Estados Unidos da América. De entre as suas vantagens, destacam-se o esclarecimento maciço do conjunto de actos normativos existentes em várias áreas de actividade, num período de tempo relativamente curto, e a obrigação dos redactores de novos actos normativos os integrarem num capítulo existente. No âmbito deste sistema, existe um artigo de cada novo diploma que anuncia a que capítulo pertence, assegurando assim um sistema flexível, sem a necessidade de criar um novo organismo público para fiscalizar a adequada integração de novos actos normativos nos capítulos existentes.

6.3.3 Problemas vulgares e eventuais soluções

A experiência de países com uma longa história de processos de consolidação com efeito jurídico desvendou vários tipos de dificuldades, cuja solução exige medidas adequadas.

6.3.3.1 *Morosidade do processo*

A experiência da França, que há cerca de cinquenta anos codifica a sua legislação, com vários períodos de actividade intensa, dá-nos uma ideia do tempo que exige um processo desta natureza: pouco mais de metade dos actos normativos actualmente em vigor foi codificado. A fim de reduzir esta dificuldade, o trabalho de consolidação com efeito jurídico deve ser conduzido com base num programa de trabalho organizado e ser vigiado por um organismo permanente, de que faria parte o Parlamento, e ser apoiado por procedimentos de aprovação rápida pelo Parlamento dos actos normativos codificados.

6.3.3.2 *Falta de clareza dos textos*

Esta dificuldade é inerente à aplicação do princípio em virtude do qual os textos consolidados possuem valor legislativo. Isto significa que os códigos ou outros actos jurídicos devem ser alterados aquando da adopção de novas leis, tornando estas últimas menos directamente inteligíveis. Neste contexto, é conveniente que as novas leis e regulamentos sejam publicados simultaneamente sob a forma em que foram inicialmente adoptadas pelo Parlamento ou pelo Governo e na sua versão codificada.

6.3.3.3 *Volume de actos normativos*

No interesse dos utilizadores do direito, a consolidação com efeito jurídico deve ser alargada a todas as disposições aplicáveis e, conseqüentemente, não apenas às leis, mas também aos actos normativos regulamentares que as implementam.

A consolidação com efeito jurídico desta segunda categoria de textos, que é geralmente muito mais vasta, deve ser, na medida do possível, coordenada com a consolidação das leis correspondentes e ser tratada dentro do mesmo período de tempo.

6.3.3.4 *Manutenção da validade dos códigos*

Trata-se da dificuldade mais séria que enfrentam os países com legislação consolidada. As leis novas não se limitam a alterar as disposições existentes. Introduzem também inovações, o que, no plano da consolidação, significa a introdução de novos artigos ou capítulos. Quando existem, os códigos baseiam-se num plano específico e as disposições são divididas em artigos, seguindo uma lógica teoricamente racional. Nenhum elemento acrescentado deve alterar a lógica do plano, nem a lógica em que se fundamenta a divisão dos artigos. Neste sentido, é necessário garantir a gestão adequada da consolidação, que se repercutirá, numa fase inicial, nas regras de elaboração dos actos normativos. Por isso, é necessário dar formação aos responsáveis pela elaboração de textos consolidados. Da mesma forma, como acontece em alguns países, seria conveniente desenvolver métodos – ou mesmo instrumentos informáticos – de ajuda à redacção num ambiente consolidado.

6.4 *Melhoria das condições de acesso*

6.4.1 *Utilização crescente da Internet*

Desde há alguns anos que os Estados fazem um esforço especial para fomentar a utilização da Internet junto dos governos e instituições. Trata-se de um esforço que deve ser continuado. A partir do momento em que têm acesso à Internet, os cidadãos têm o direito de esperar que se melhorem as possibilidades de acesso à lei, nomeadamente à informação sobre os seus direitos e deveres.

6.4.2 *Poderes públicos e melhoria das condições de acesso*

As modalidades de acesso à legislação foram tema de debate, nomeadamente a partir da década de 60 e 70, tanto no seio dos Estados europeus, como da União Europeia e dos Estados Unidos da América. Este debate foi reaberto há alguns anos com o desenvolvimento das bases de dados informatizadas, a possibilidade de generalização da sua utilização e o seu

acesso através da Internet. A introdução das novas tecnologias da informação leva-nos a ponderar a redefinição da política de acesso às informações de natureza jurídica.

Este debate sobre a difusão da legislação levantou a questão da definição dos papéis do governo e do sector privado. Trata-se aqui de delimitar o âmbito de um serviço público que dá acesso ao direito e de definir a substância desse serviço. Levantaram-se várias questões sobre esta matéria: que tipo de informação é que o governo pode transmitir a par das informações difundidas pelo sector privado? Que tipo de valor acrescentado é que o governo pode proporcionar com a difusão da legislação (notas explicativas sobre uma área determinada, directrizes sobre a aplicação da lei, etc.)? Sob que termos e condições deve o sector privado ser autorizado a explorar informações públicas? Deverá manter-se um sistema de acesso a duas velocidades: um, pago, permitindo aos utilizadores profissionais consultar bases de dados, graças a instrumentos tecnológicos de alto desempenho, e outro, gratuito, permitindo aceder a uma quantidade limitada de informações? Não sendo possível dar uma resposta precisa e universal a estas questões, pode, no entanto, ir-se clarificando alguns aspectos sob a forma de linhas de orientação gerais. A difusão e a disponibilização ao público de actos normativos devem ser consideradas um serviço público. Consequentemente, este serviço deve abranger o maior número de indivíduos possível, dando-lhes acesso, quer gratuitamente, quer por um preço módico, a textos perfeitamente inteligíveis – particularmente para os sectores da população que, do ponto de vista cultural, estão mais distantes do acesso ao direito. A Internet, não excluindo a utilização do papel, parece ser o meio adequado para este fim, na condição de que, obviamente, se envidem os esforços necessários para que todos lhe tenham acesso.

6.5 *Uma actividade normativa mais inteligível*

6.5.1 *Uma linguagem jurídica mais legível*

Há cerca de vinte anos que a linguagem jurídica é acusada de ser obscura, arcaica, complicada e excessivamente técnica. Embora a linguagem jurídica

não possa ser reduzida à linguagem comum do dia-a-dia, porquanto tem de garantir um certo nível de previsibilidade e segurança, o objectivo geral deve consistir em torná-la compreensível para aqueles a quem se dirige. Alguns países, como a Suécia, têm trabalhado no sentido de modernizar a linguagem jurídica. Existe igualmente um Acordo interinstitucional com directrizes comuns para a qualidade da produção de legislação comunitária (1999/C73/01), onde se destaca a importância da redacção clara, simples e precisa. Segundo este acordo, as leis devem ser imediatamente compreensíveis para o público e agentes económicos. As instituições devem agora tomar as medidas necessárias para garantir a adequada aplicação dessas directrizes. A União Europeia dispõe de alguns juristas e linguistas cujo objectivo consiste, por exemplo, em harmonizar terminologia utilizada em textos diferentes e trabalhar na definição de termos. No entanto, são necessárias mais medidas no sentido de garantir a maior clareza possível na estrutura e linguagem das normas.

6.5.2 *Melhor compreensão dos direitos*

Se, por um lado, os textos jurídicos são essenciais para os *profissionais* e para todas as instituições que participam na vida civil, por outro lado, revelam-se obscuros para o cidadão comum, que é incapaz de os entender ou interpretar para se informar dos seus direitos e deveres.

O acesso à sociedade da informação é, sem dúvida, um problema com o qual as administrações públicas e as autoridades locais se preocupam. No entanto, não foi dada, até ao momento, atenção suficiente a todos os sectores da população, que merece ter acesso aos seus direitos, aos portais locais que ofereçam serviços aos residentes, ao acesso aos direitos, à colocação em rede dos serviços públicos e à educação. As dificuldades que aqui se colocam não são de cariz financeiro, residem antes no problema da mobilização de todos os intervenientes com vista a gerar uma mudança cultural. A colocação de informação na Internet abre o caminho a áreas do direito que se encontram normalmente inacessíveis: finanças locais, projectos de desenvolvimento regional ou de planeamento urbanístico, ou a introdução de novos direitos.

Porém, é obrigação das administrações públicas ultrapassarem estas dificuldades, na medida em que também podem ser consideradas um obstá-

culo, que impede os membros mais vulneráveis da população de exercer os seus direitos.

As associações comunitárias podem desempenhar um papel importante enquanto intermediárias, principalmente para os membros do público com dificuldades (páginas explicativas na Internet). Além disso, a Internet tornou-se muito rapidamente num pólo de interesse para os especialistas em direito. Surgiram inúmeras páginas e portais patrocinados pelo sector privado, colocando à disposição textos de leis e regulamentos, decisões judiciais, tratados jurídicos e explicações do direito, muitas vezes sob a forma de respostas a questões frequentes e porventura com a ajuda de gráficos. Iniciativas deste género devem ser incentivadas.

6.5.3 *Melhor compreensão da lei dentro do contexto*

A transparência dos processos intervenientes na elaboração das leis e os esforços realizados no sentido de explicar o direito ajudam os utilizadores a compreender o direito que lhes é aplicável. Não obstante, qualquer tentativa de tornar o direito mais legível depara-se com dificuldades, como a natureza técnica irredutível dos textos jurídicos, a relutância das autoridades públicas em simplificar a linguagem jurídica e a presença de um corpo de direito preexistente (direito nacional, internacional e comunitário).

Consequentemente, devem ser envidados esforços complementares no sentido de proporcionar o acesso à lei dentro do respectivo contexto, de forma a facultar aos utilizadores não só o próprio texto, como também os trabalhos preparatórios que o precederam e outros actos normativos relacionados com esse texto específico. Graças aos instrumentos multimédia disponíveis hoje em dia, a utilização das ligações de hipertexto facilita muito a substituição de actos normativos dentro do seu contexto.

6.6 *Recomendações*

1. Para fins da consolidação com efeito jurídico, as autoridades (Estados-membros e a Comissão) devem preparar, de acordo com as respectivas cul-

turas e tradições jurídicas, um plano de trabalho estruturado concertado com os respectivos parlamentos. Este trabalho deve incluir um procedimento rápido de adopção de leis codificadas, desde que as competências do Parlamento sejam devidamente respeitadas. Este plano de codificação poderia inscrever-se no quadro do plano mais geral de simplificação (ver as recomendações relativas à simplificação, no capítulo 5.4).

2. Deve ponderar-se a formação dos responsáveis pela redacção dos textos, pela simplificação da linguagem neles utilizada e pelo desenvolvimento de instrumentos metodológicos adequados à codificação, em simultâneo com a execução do plano de codificação.

3. A prestação, no seio de cada Estado-membro e em toda a União Europeia, de um serviço público (gratuito ou de preço módico) que dê acesso aos textos das leis e dos regulamentos revela-se uma resposta adequada à procura crescente de um melhor acesso à lei por parte dos cidadãos.

4. As dificuldades de compreensão dos textos jurídicos – nomeadamente por parte dos sectores da população com maiores problemas – devem constituir um incentivo para que os poderes públicos façam um esforço especial (em concertação com os organismos competentes) no sentido de disponibilizar instrumentos pedagógicos adequados (como por exemplo, a Internet).

7 ESTRUTURAS EFICAZES E UMA CULTURA DE MELHOR ACTIVIDADE NORMATIVA

7.1 *Introdução*

A maioria das administrações europeias (ou seja, governos nacionais e Comissão Europeia) desenvolveu um conjunto de instrumentos, muito bem concebidos, destinados a uma melhor legislação, que variam substancialmente de país para país. Cada administração utiliza uma combinação singular destes instrumentos, embora nenhuma os utilize integralmente.

Apesar de o mesmo instrumento ser utilizado em vários países, o respectivo grau de desenvolvimento e sofisticação é variável. O facto de quase todas as administrações continuarem a enfrentar grandes problemas deve-se clara e principalmente a uma grave lacuna na aplicação destes instrumentos. Muitas administrações ou não os aplicam suficientemente ou não possuem as competências necessárias para o fazerem. Existe claramente uma falta de sensibilização para estes instrumentos e/ou para a sua eficácia. Observa-se igualmente falta de empenho na sua aplicação, sendo os mecanismos oficialmente obrigatórios praticamente ignorados. A aplicação de procedimentos predefinidos (quando existe) resume-se geralmente a pouco mais do que um relutante exercício burocrático, efectuado com o mínimo de esforço e de valor acrescentado. Com este tipo de atitude, corre-se o risco de uma «realidade virtual», em que a exigência de qualidade e simplicidade das leis é, na melhor das hipóteses, assegurada em termos de forma, mas negligenciada em termos de substância.

É necessário que os governos nacionais e a Comissão Europeia façam da qualidade da acção normativa uma questão estratégica e uma prioridade comum, pondo a tónica na questão da estrutura. Trata-se de criar estruturas organizativas e processuais que garantam o respeito das normas que presidem à qualidade normativa, tanto em termos do conteúdo como da forma. A elevada qualidade dos actos normativos constitui um elemento importante e central do bem-estar público. Trata-se de uma virtude democrática em si mesma e de um bem público de que se podem retirar vantagens directas, pelo que merece ser defendida no seio das próprias administrações. A prossecução deste objectivo exige uma aliança entre a classe política, a administração pública e a sociedade civil, com vista a suscitar a consciencialização (uma nova cultura) sobre a necessidade urgente de uma melhor acção normativa.

Apesar de já se ter efectuado um grande volume de trabalho sobre os instrumentos para uma melhor acção normativa, só recentemente é que muitas administrações se interessaram realmente pelo problema crucial das estruturas organizativas que são necessárias. No entanto, a criação das estruturas adequadas é uma questão absolutamente crucial. Com efeito, é precisamente desta questão que depende, em última análise, o êxito dos esforços para uma melhor legislação.

Os responsáveis políticos enfrentam muitas vezes uma imensa pressão por parte do público no sentido de elaborarem projectos de actos normativos sobre determinada matéria num período de tempo extremamente curto. Este tipo de pressão, contra o qual é muito difícil lutar, encerra inevitavelmente o elevado risco de elaboração de leis de má qualidade. As condições de uma sociedade mediática dificilmente se podem alterar. Porém, a criação de estruturas adequadas para uma acção normativa de qualidade pode muito bem funcionar como contrapeso, ou seja, apoiar os responsáveis políticos nos seus esforços para melhorar a qualidade dos actos normativos, que é também de todo o interesse do público. Os decisores políticos podem recorrer aos processos e estruturas aos quais eles próprios estão ligados. Do ponto de vista sistemático, isso representaria um mecanismo orientado e integrado, de que beneficiaria todo o sistema democrático. Este sistema não implicaria necessariamente – como o revelam os sistemas existentes – atrasos substanciais na redacção de actos normativos, e daria a garantia de que a qualidade dos actos normativos, enquanto bem público, seria devidamente considerada.

Neste contexto, os governos nacionais e a Comissão Europeia devem – se ainda não se debruçaram sobre estas questões – aproveitar a oportunidade para abordar a questão das estruturas de forma prioritária, sistemática e imediata, com base nas experiências existentes e nas melhores práticas.

Para criar estruturas organizativas adequadas, as administrações não precisam de reinventar completamente a roda. Existe já um vasto conjunto de alternativas, que foram desenvolvidas noutras administrações e que podem servir de modelo de referência. Além disso, dada a natureza sensível desta questão e os vários factores de que depende a melhor solução para cada administração, não é possível impor uma solução estrutural ideal ao conjunto das administrações. Assim, este capítulo propõe-se identificar os elementos essenciais de uma estrutura eficaz, o conjunto mínimo de trabalhos que devem ser distribuídos e, ainda, o conjunto das melhores opções em termos de melhores práticas. Os governos nacionais e a Comissão Europeia podem, pois, escolher a combinação de opções mais conveniente e eficaz para a sua situação específica e pô-la em prática. No entanto, é imperativo que se escolha e execute uma solução estrutural, pois neste domínio a ficar quieto não é viável.

Por fim, importa igualmente que os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu se empenhem na melhoria do ambiente normativo, tal como se descreve noutros capítulos do presente relatório (ver, por exemplo, o capítulo 4, parte III).

7.2 Elementos essenciais das estruturas eficazes

Com base na experiência de diversas administrações, há quatro elementos principais que parecem ser essenciais para que a estrutura escolhida possa ser eficaz:

Sólido apoio político. Os programas com vista a melhorar a qualidade da acção normativa exigem um sólido apoio político para que possam produzir os resultados desejados;

Apoio do poder central. Os melhores resultados obtêm-se normalmente quando o Chefe do Governo demonstra o seu apoio pessoal e/ou pelo menos institucional;

Abordagem horizontal. É claramente necessário implicar o conjunto do Governo nesta acção; as abordagens sectoriais limitadas a ministérios ou direcções-gerais individuais não permitem atingir resultados óptimos, sendo necessária uma abordagem coerente e horizontal; e

Abordagem estratégica. A ligação estreita com o planeamento estratégico do governo/administração constitui uma vantagem real.

7.3 Tarefas das estruturas eficazes

Para além destes elementos essenciais, à estrutura escolhida para melhorar a acção normativa devem também ser afectadas algumas tarefas fundamentais:

- Desenvolvimento de algumas propostas estratégicas gerais para a criação, execução e supervisão das regras relativas ao melhoramento da qualidade normativa para os governos nacionais ou a Comissão Europeia;

- Aconselhamento, orientação e formação do mais alto nível destinados aos responsáveis políticos encarregados de preparar/executar os actos normativos; e
- Supervisão da aplicação dos instrumentos destinados a melhorar a qualidade da acção normativa.

Estas tarefas podem traduzir-se em diversas actividades, das quais se destacam, a título indicativo, as seguintes:

a) Desenvolvimento de metodologias e instrumentos. Desenvolvimento de novas metodologias e instrumentos e adaptação dos instrumentos existentes às novas circunstâncias, nomeadamente:

- Listagem de alternativas aos actos normativos e promoção da sua utilização;
- Desenvolvimento e manutenção de instrumentos e técnicas para utilização durante o processo de criação de nova legislação (prevenção), bem como para a avaliação da legislação existente (tratamento);
- Desenvolvimento e manutenção de indicadores comuns para a avaliação do progresso e desempenho; e
- Técnicas para a identificação dos encargos associados aos processos e procedimentos administrativos (análises de custo-benefício) para todos os intervenientes.

b) Orientação e apoio. Apoio para a integração de todas estas técnicas nas actividades quotidianas dos departamentos (direcções-gerais) e para se gerar a mudança cultural necessária, nomeadamente:

- Apoio técnico à utilização e aplicação destes instrumentos;
- Orientação para os projectos interdepartamentais (inter-DG) importantes; e
- Intercâmbio das melhores práticas e promoção da cooperação entre ministérios (direcções-gerais).

c) Supervisão e elaboração de relatórios. Supervisão a nível central e elaboração de relatórios de progresso, que definam a probabilidade de exis-

tência de pontos de estrangulamento e/ou a forma como os problemas vulgares podem ser rapidamente identificados (função de alerta) e encontradas soluções.

d) *Coordenação.* Garantir a coordenação entre todas as instituições e departamentos (direcções-gerais) envolvidos:

- a nível nacional (e comunitário);
- entre as unidades de conhecimento nacionais e a unidade de conhecimento central da Comissão; e
- no seio dos Estados-membros, entre diferentes níveis de governo (administrações regionais, autoridades locais, etc.).

7.4 Métodos de trabalho das estruturas eficazes

A experiência da maioria das administrações revela a necessidade de uma combinação equilibrada entre avaliação descentralizada, por um lado, e uma gestão e controlo centralizados, por outro, no seio de cada administração. Os responsáveis políticos são os que estão em melhor posição para realizar o trabalho concreto de avaliação e simplificação, porque detêm os conhecimentos e as competências necessárias. No entanto, é necessário convencer estes responsáveis da necessidade de utilizar os instrumentos propostos por um programa de gestão normativa geral. De contrário, os ministérios ou as direcções-gerais podem fugir à responsabilidade, desinteressar-se deste assunto e recusar-se a utilizar esses instrumentos de gestão normativa após um curto período de utilização.

Por outro lado, a gestão geral da qualidade da acção normativa deve ser da responsabilidade de organismos particulares e/ou estruturas cuja missão consista precisamente em melhorar os actos normativos (ver capítulo 7.5), entre outras razões pelas definidas nos capítulos 7.1 e 7.2. Esse organismo/estrutura deve, em virtude das competências e da qualificação dos seus funcionários, da sua posição específica no seio da administração, da sua autoridade reconhecida e dos seus conhecimentos especializados na gestão dos instrumentos de qualidade normativa, ser capaz de garantir a adesão ao processo que contribui para melhorar a qualidade dos actos nor-

mativos. Simultaneamente, este organismo/estrutura deve ter um nível adequado de autonomia, bem como de objectividade relativamente aos responsáveis políticos que elaboram os actos normativos.

Em função das necessidades e da organização de uma determinada administração, pode igualmente ser atribuído ao organismo/estrutura uma função de «guardião do templo», de forma a garantir que só os processos que já tenham sido devidamente avaliados possam passar às fases posteriores do processo legislativo. Poderá igualmente desempenhar o papel de árbitro no quadro dos «testes estatísticos» utilizados para definir quais os processos avaliados ou revistos e com que nível de pormenor.

Em princípio, a este organismo/estrutura não caberá interferir com a essência da acção normativa.

7.5 Opções de melhores práticas para estruturas eficazes

Existem cinco grandes opções de melhores práticas para que uma estrutura seja eficaz, a primeira das quais é recomendada pelas linhas de orientação da OCDE:

- Uma unidade primária no centro ou noutra parte da administração, com ou sem uma rede de unidades-satélite a ligar os principais ministérios ou direcções-gerais;
- Uma unidade primária sediada numa parte da administração, que não o centro (como a Administração Pública ou o Ministério da Economia), provavelmente com uma rede de unidades-satélite;
- Uma comissão de coordenação interministerial;
- Uma rede de unidades/responsáveis que ligam os principais ministérios ou direcções-gerais, com ou sem o apoio de uma unidade primária; e
- Um organismo externo à administração (um organismo deste género pode ser integrado na avaliação das consequências da legislação já existente).

Algumas destas opções podem, obviamente, combinar-se de forma a produzir a solução mais adequada para uma determinada administração, encar-

regando-se outras unidades específicas da execução de outras tarefas discretas (embora, neste caso, o organismo/estrutura geral tivesse de se manter informado, de forma a garantir uma abordagem coordenada). Independentemente da opção escolhida, nos Estados-membros com estrutura federal, o acordo poderia estabelecer-se separadamente ao nível das administrações centrais e regionais.

A questão da formação adequada e da garantia de um determinado nível de harmonização da formação através de novos métodos e instrumentos poderia ser tema de deliberação de um grupo de trabalho especial, a ser constituído conjuntamente pelos Estados-membros e pela Comissão.

7.6 Problemas comuns

Os problemas específicos que os governos nacionais ou a Comissão Europeia enfrentam variam em função da organização e contexto jurídico respectivos. Não obstante, existem alguns problemas comuns:

Estrutura federal/regional. Sempre que um determinado assunto não é inteiramente da competência nacional e se aponta para um determinado organismo/estrutura, é possível que surjam tensões. Neste caso, uma boa solução seria incentivar as administrações a nível subnacional a criar organismos/estruturas equivalentes e a promover a cooperação entre eles e a componente nacional.

Delimitação de responsabilidades. Em algumas tradições administrativas são poucas, ou nenhuma, as partes que têm o direito de intervir – e muito menos vetar – o trabalho realizado por outras. E mesmo quando não é este o caso, verifica-se frequentemente uma forte resistência àquilo que é por vezes considerado uma interferência injustificada. Este problema pode ser parcialmente ultrapassado com a criação de uma rede que ligue todas as partes, encarregue desta função e de outras actividades destinadas a incentivar a aceitação do sistema. Outra medida coadjuvante poderia ser a colocação do núcleo desse organismo/estrutura, sempre que seja viável, numa das partes da administração com poderes de intervenção.

Recursos insuficientes. Para ser eficaz, qualquer estrutura desenvolvida deve ter os recursos necessários para assegurar as funções de formação, orientação e supervisão. A dimensão da administração pública em geral é igualmente relevante – normalmente, as administrações mais pequenas têm mais dificuldades em obter os recursos necessários. Daí a necessidade de um forte apoio político.

7.7 Promover uma cultura de melhor intervenção legislativa

Dada a extrema importância da qualidade legislativa enquanto bem público, urge forjar uma mudança cultural, que permita abordar a questão sob uma nova perspectiva, tanto no plano da reflexão como no da acção. É necessário preparar o caminho para uma tomada de consciência geral sobre esta matéria, por parte da população, das instituições e sobretudo dos responsáveis pela redacção dos actos normativos em questão.

É igualmente importante que os parlamentos, os governos e as instituições europeias revelem dinamismo nesta matéria, concentrando-se, por um lado, no público em geral, e por outro, nos governos nacionais e na Comissão Europeia.

Quatro medidas revelam-se particularmente necessárias:

- Medidas orientadas para o público e as relações públicas, com vista a promover o objectivo estipulado. Esta acção inclui transmitir a convicção, em teoria e na prática, de que é possível simplificar e melhorar a qualidade dos actos normativos;
- Grande transparência no que se refere a qualquer estratégia global em prática, a par de uma publicidade suficiente sobre os esforços realizados e os resultados obtidos;
- Participação activa da sociedade civil nestes esforços; e
- Formação generalizada e sólida de pessoal.

Tanto o organismo (ou estrutura) proposto para a gestão geral da qualidade legislativa como os ministérios e direcções-gerais envolvidos devem contar com pessoal qualificado para o trabalho que se propõem executar. Os

métodos e instrumentos de qualidade normativa devem ser postos à disposição de todas as pessoas envolvidas no processo de redacção e avaliação de actos normativos.

Para além do ensino das técnicas, o principal objectivo da formação prende-se com a criação do sentido de responsabilidade e propriedade junto das unidades políticas, a fim de que a qualidade das propostas de actos normativos seja automaticamente tida em conta. Trata-se de uma etapa importante no sentido de garantir o desenvolvimento de competências, bem como a indispensável mudança cultural.

A questão da formação mais adequada e de determinar até que ponto esta pode ser comum a todas as administrações poderia ser tema de deliberação de um grupo de trabalho especial, a ser constituído conjuntamente pelos Estados-membros e pela Comissão.

7.8 Recomendações

1. Os governos nacionais e a Comissão Europeia devem fazer da melhoria da qualidade normativa uma questão estratégica e uma prioridade comum, com destaque especial para a questão das estruturas.

2. Só será possível uma mudança fundamental através da realização das seguintes tarefas vitais:

- Definição precisa das estruturas organizativas que garantam a conformidade com as regras para uma melhor acção normativa; e
- Criação de uma nova cultura de pensamento e acção.

3. Os esforços dispersos não garantem resultados; é necessária uma abordagem estratégica geral. Um dos elementos preponderantes dessa estratégia consiste em incutir nas administrações, decisores políticos e cidadãos, com a ajuda de medidas políticas e de relações públicas, a consciência de que o cumprimento das regras que presidem à qualidade normativa é necessário para que todo o sistema se torne mais transparente.

4. A questão das estruturas é um assunto sensível, pelo que a Comissão e os Estados-membros irão analisar e aplicar estas recomendações com base na situação individual específica. No entanto, são absolutamente necessários esforços sustentados para a maioria dos Estados-membros e da própria União Europeia. Na maior parte dos casos, nada justificará que não se faça qualquer coisa.

5. Deve haver um sólido apoio político por parte do conjunto do governo nacional ou da Comissão Europeia, especialmente por parte do Chefe de Governo ou do Presidente da Comissão.

6. Convém adoptar uma abordagem horizontal global, aplicável a todos os ministérios e direcções-gerais.

7. É recomendável que exista uma ligação estreita com o planeamento estratégico do governo/administração.

8. É de ponderar a criação de uma unidade primária no seio de cada administração, de preferência (segundo as linhas de orientação da OCDE) ao nível ou na proximidade do poder central.

9. É conveniente criar um equilíbrio entre avaliação descentralizada e gestão/supervisão centralizada, no seio de cada administração. Aos responsáveis políticos deve ser atribuída a incumbência de proceder ao trabalho concreto de avaliação e simplificação; e ao organismo/estrutura que tem a cargo a melhoria da qualidade da acção normativa, caberá a responsabilidade da gestão geral da qualidade normativa.

10. Em virtude das competências e da qualificação dos seus funcionários, da sua posição específica no seio da administração, da sua autoridade reconhecida e dos seus conhecimentos especializados na gestão dos instrumentos de qualidade normativa, esse organismo/estrutura deve ser capaz de garantir a adesão ao processo que contribui para melhorar a qualidade dos actos normativos. Simultaneamente, este organismo/estrutura deve ter um nível adequado de autonomia, bem

como de objectividade relativamente aos responsáveis políticos que elaboram os actos normativos. Em princípio, a este organismo/estrutura não caberá interferir com a essência da acção normativa.

11. As principais tarefas desse organismo/estrutura consistirão em desenvolver e gerir a estratégia, os instrumentos, as actividades de aconselhamento e supervisão e a coordenação do programa de melhoramento da qualidade da acção normativa. Além disso, pode ser atribuído ao organismo/estrutura uma função de «guardião do tempo», de forma a garantir que só os processos que já tenham sido devidamente avaliados possam passar às fases posteriores do processo legislativo.

12. Deve proporcionar-se a todos os técnicos envolvidos neste processo uma formação vasta e de grande nível de competência.

13. Em reconhecimento da sua total soberania e da sua competência exclusiva em termos de decisão sobre esta matéria, os parlamentos devem ser convidados a participar neste processo de melhoramento da qualidade normativa e a contribuir para um sistema geral de revisão legislativa.

PARTE III

PRÁTICAS RECOMENDADAS ESPECIFICAMENTE PARA A UE

1. INTRODUÇÃO

Fora dos domínios relevantes das suas competências exclusivas (por exemplo, em matéria de trocas internacionais), a acção normativa a nível europeu deve ser conforme aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Assim, de acordo com o primeiro princípio, a intervenção normativa europeia só se justifica nos seguintes casos:

- A questão em causa tem aspectos transnacionais que não podem ser regulamentados de forma satisfatória por acção isolada dos Estados-membros;
- Uma acção isolada por parte dos Estados-membros, ou a falta de uma acção ao nível comunitário, entraria em conflito com os requisitos do Tratado ou poderia prejudicar substancialmente os interesses dos Estados-membros; e
- Uma acção ao nível comunitário produziria vantagens manifestas devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, comparativamente com uma acção ao nível dos Estados-membros.

Em matérias de competência partilhada, a maior parte da actividade legislativa comunitária visa aproximar as normas nacionais nos domínios em que o princípio do reconhecimento mútuo não funciona devidamente e cria obstáculos ao mercado único. No entanto, nos últimos 10 anos, a acção normativa europeia progrediu gradualmente em direcção a novos domínios, que eram exclusivamente regulamentados pelos Estados-membros. São exemplo desses domínios: o ambiente, a defesa do consumidor, as questões sociais, de saúde e segurança, quer porque nem sempre existe regulamentação nacional, quer porque a dimensão comunitária tem de ser tida em consideração, a fim de se criar uma situação equilibrada.

Embora, em conformidade com o Tratado, a Comissão apenas exerça o seu direito de iniciativa em termos de acção legislativa a nível europeu, convém recordar a origem das suas propostas:

- 20% a 25% resulta do seguimento das resoluções do Conselho ou do Parlamento Europeu ou de solicitações dos parceiros sociais ou agentes económicos;

- Cerca de 30% surge das obrigações internacionais da União Europeia;
- 10% a 15% diz respeito a obrigações decorrentes do Tratado ou de legislação secundária; e
- Cerca de 20% destina-se a actualizar actos normativos europeus já em vigor.

Para melhorar a qualidade normativa ao nível da UE, é necessária uma estratégia que aborde todos os aspectos envolvidos no processo e que inclua todo o ciclo de vida de um acto normativo comunitário; isso implica o envolvimento e empenhamento de todos os intervenientes ao longo do processo de tomada de decisão, ou seja, todas as instituições europeias e os Estados-membros.

2. SELECÇÃO DO INSTRUMENTO: REGULAMENTO OU DIRECTIVA

Uma das questões específicas a nível europeu prende-se com a selecção – nos casos em que o Tratado permite – de um regulamento ou de uma directiva para introduzir novas leis.

A restrição evocada acima é importante. Em muitos artigos do Tratado não há escolha, na medida em que alguns prevêm expressamente o recurso à directiva (é o caso dos artigos 94 e 96) e outros o recurso a regulamentos (é o caso do artigo 89). Mesmo nos casos em que o Tratado não se pronuncia (artigo 95), a decisão política tende por vezes a favorecer as directivas em detrimento dos regulamentos.

Nos casos em que há escolha, o protocolo do Tratado de Amesterdão sobre a Subsidiariedade e a Proporcionalidade é claro: privilegia-se o recurso às directivas em detrimento dos regulamentos, devendo considerar-se os outros instrumentos em pé de igualdade.

Um dos argumentos que advogam a utilização dos regulamentos é o facto de estes acelerarem o processo legislativo, na medida em que eliminam a necessidade de os Estados-membros terem de transpor a norma acordada para a legislação nacional. Porém, este é apenas um dos lados da moeda, dado que, em muitos casos, a fase de negociação de um regulamento é mais longa do que a de uma directiva. O problema que se coloca é precisamente

o de os Estados-membros não terem a possibilidade de o transpor para a legislação nacional, pelo que cada Estado-membro considera ser de extrema importância ponderar muito bem as especificidades nacionais.

A escolha do regulamento está na origem de outra dificuldade. Mais uma vez, como os Estados-membros não têm a possibilidade de transpor a norma para a legislação nacional, as consequências imprevistas e potencialmente graves para o resto da ordem jurídica nacional são muito mais difíceis de atenuar. Por exemplo: um regulamento pode especificar, para cada um dos Estados-membros, exactamente quais as sanções a aplicar em caso de violação. Se o fizer, as consequências podem ser vastas; caso contrário, de que forma é que a norma se impõe?

Desta forma, e a título de conclusão, o argumento segundo o qual, de uma forma geral, se devem privilegiar os regulamentos em detrimento das directivas não convence o Grupo consultivo. Não obstante, o Grupo concorda de facto que é necessário dar mais atenção à selecção do instrumento que melhor se adequa a cada caso. Alguns regulamentos são desnecessariamente confusos e complexos, podendo atingir-se melhor o objectivo definido através de uma directiva mais geral. Mas por outro lado, a liberdade que as directivas conferem aos Estados-membros, permitindo-lhes introduzir ou manter determinadas disposições nacionais, cria desnecessariamente a desarmonia entre os Estados-membros, enquanto a utilização de um regulamento uniformemente aplicado as teria simplificado nos termos acordados por todas as partes interessadas.

3. APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO NORMATIVO AO NÍVEL DA UE

Neste capítulo, descreve-se um possível processo de avaliação do impacto normativo das propostas europeias, tendo em consideração o papel desempenhado pelo Parlamento, pela Comissão, pelo Conselho e pelos Estados-membros na preparação da legislação europeia⁹. É certo que muitos dos aspectos das melhores práticas descritos no presente relatório já estão em vigor ou em desenvolvimento ao nível comu-

⁹ Este sistema poderia igualmente ser aplicado, com as devidas adaptações, às propostas que a Comissão apresenta com base em processos como o do diálogo social.

nitário (ver, por exemplo, o Livro Branco da Comissão sobre Governação Europeia). Nestes casos, trata-se mais de alargar e consolidar as boas práticas existentes do que de introduzir processos e requisitos inteiramente novos.

A parte inicial da fase de formulação política ao nível comunitário tem lugar no seio da Comissão, pois é esta instituição que, em conformidade com o Tratado, tem o direito exclusivo de iniciativa. É fundamental que, mesmo nas fases mais incipientes deste trabalho inicial, se proceda a uma avaliação preliminar (ver capítulo 3.5), tanto mais que uma decisão por parte da Comissão no sentido de propor acções normativas conduz quase sempre à necessidade de actuar normativamente ao nível de cada Estado-membro. Esta avaliação seria o ponto de partida de um trabalho que acompanharia e faria parte integrante do processo de elaboração política. Poder-se-ia, por exemplo, definir como requisito que essa avaliação preliminar fosse realizada e tornada pública antes que qualquer proposta pudesse ser incluída no programa de trabalho anual da Comissão. Nos casos em que a proposta em questão fosse o desenvolvimento de uma proposta já existente, a avaliação poderia ser realizada como parte do processo de revisão, sendo as informações recolhidas utilizadas na avaliação das demais propostas novas.

Numa avaliação preliminar, a primeira tentativa revela-se, frequentemente, tão útil pelas lacunas que demonstra ter em termos de conhecimentos como para as informações que de facto possui. À medida que o processo de elaboração de políticas prossegue no seio da Comissão, os conhecimentos especializados internos e externos e as informações disponíveis podem ser utilizados para preencher gradualmente essas lacunas. Quando a avaliação preliminar se aproximar do teste estatístico (ver capítulo 3.5), será necessário aprofundar o trabalho para preparar uma avaliação pormenorizada (ver capítulo 3.5). O anteprojecto desta avaliação pode fazer parte integrante das consultas formais e informais realizadas pela Comissão. Todas as partes intervenientes, nomeadamente os Estados-membros, seriam responsáveis por contribuir com as informações necessárias. A versão final dessa avaliação pormenorizada teria de estar pronta no momento estipulado para a apresentação do processo aos comissários, para adopção, e seria publicada, o mais tardar, aquando da publicação da proposta.

Como a eficácia (benefícios) e os custos da proposta dependem, em larga medida, da forma como é aplicada e posta em prática, conviria também que a avaliação pormenorizada revelasse até que ponto as modalidades práticas de aplicação foram tidas em consideração. Assim, e devido aos impactos que podem exercer, devem ser referidos os benefícios e os custos dos vários períodos de aplicação, com base nas informações prestadas pelos Estados-membros.

A fase seguinte do procedimento é o debate no seio do Parlamento Europeu e do Conselho. Estas duas instituições devem comprometer-se a não analisar propostas que não sejam acompanhadas pela avaliação pormenorizada da Comissão acima referida (ou, se for caso disso, a avaliação preliminar, demonstrando que a avaliação pormenorizada não é necessária), excepção feita aos casos de urgência.

As modificações feitas pelos deputados do Parlamento Europeu ou pelos Estados-membros às propostas da Comissão podem revelar-se extremamente importantes, pelo que, em termos ideais, a fim de manter a integridade do processo, o Conselho e o Parlamento Europeu devem ter à sua disposição uma avaliação do impacto das modificações significativas e substanciais propostas, de modo a poderem tomar uma decisão fundamentada. Além disso, a pessoa ou organismo responsável pela proposta de tais modificações significativas e substanciais deve também indicar, em cooperação com a Comissão, sempre que possível, quais os principais impactos previstos. Seguindo este modelo, a avaliação teria o mesmo âmbito da avaliação preliminar descrita acima e seria disponibilizada aos deputados europeus ou aos ministros antes da votação das modificações propostas. Se necessário, e em conformidade com o Tratado, a Comissão pode solicitar a interrupção temporária dos debates até à realização de uma avaliação mais pormenorizada.

No âmbito das suas comunicações sobre a posição comum e as modificações do Parlamento, a Comissão pode igualmente incluir uma revisão dos principais elementos da sua avaliação pormenorizada original. Para além de facultar estas informações preciosas a outras instituições, esta medida proporciona também à Comissão uma oportunidade de analisar se a proposta original teria sido modificada ao ponto de dever ser retirada, de acordo com o compromisso da Comissão no Livro Branco sobre a Governação.