

◆ Relatório Mandelkern

Melhoria
da Qualidade
Legislativa



Legislação

Cadernos de Ciência de Legislação

5 Nota Editorial

13 Grupo de Alto Nível para a
Melhoria da Qualidade Legislativa
(Grupo Mandelkern)

Relatório Final

143 Abstract

Nota Editorial

Neste número de *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* divulga-se o Relatório Mandelkern sobre a *Melhoria da Qualidade Legislativa*, um instrumento de trabalho e reflexão da maior importância para todos aqueles que se dedicam ao estudo das questões legislativas.

Agradecemos ao Gabinete do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública a amável cedência do texto traduzido do Relatório Mandelkern, o qual consta de publicação do referido Ministério, vinda a lume em Janeiro 2002.

MARTA TAVARES DE ALMEIDA
Março 2002

Índice

13	RESUMO EXECUTIVO
17	PLANO DE ACÇÃO
	PARTE I
23	INTRODUÇÃO
23	1 Generalidades
24	2 Mandato do Grupo Mandelkern
24	2.1 Origem do mandato
25	2.2 Organização do trabalho
26	2.3 Coerência com as abordagens europeias existentes
26	3 Princípios comuns
26	3.1 Necessidade
26	3.2 Proporcionalidade
27	3.3 Subsidiariedade
27	3.4 Transparência
28	3.5 Responsabilidade
28	3.6 Inteligibilidade
28	3.7 Simplicidade
	PARTE II
29	PRÁTICAS RECOMENDADAS
30	1 Avaliação
30	1.1 Método comum de avaliação
30	1.2 Avaliação ex ante
31	1.3 Avaliação ex post
32	2 Opções de aplicação das políticas
32	2.1 Introdução
32	2.2 Alternativas aos actos normativos
33	2.2.1 Recurso normal e abusivo a actos normativos
33	2.2.1.1 Recurso a actos normativos
34	2.2.1.2 Recurso abusivo a actos normativos

35	2.2.2	Principais alternativas e sua utilização prática
35	2.2.2.1	Alternativas e avaliação do impacto normativo
35	2.2.2.2	Alternativas possíveis
37	2.2.3	Actividade legislativa e responsabilidade dos utilizadores
38	2.2.3.1	Co-regulação
38	2.2.3.2	Condições para a co-regulação
39	2.3	Cláusulas de caducidade e de revisão
41	2.4	Recomendações
41	3	Avaliação do impacto normativo
41	3.1	Introdução
42	3.2	Pré-requisitos para uma avaliação do impacto normativo bem sucedida
43	3.3	Conteúdo de uma avaliação do impacto normativo
44	3.4	Avaliação dos impactos
45	3.5	Processo de avaliação do impacto normativo
49	3.6	Problemas vulgares
49	3.6.1	Dificuldades práticas
50	3.6.2	Resistência cultural
51	3.6.3	Pressões políticas
52	3.7	Recomendações
53	4	Consulta
53	4.1	Introdução
55	4.1.1	Procedimentos de consulta – diferentes possibilidades e princípios directores
57	4.1.2	Utilização de documentos de consulta pelos órgãos legislativos
58	4.2	Problemas vulgares
58	4.2.1	Problemas enfrentados pela parte consultante
60	4.2.2	Problemas enfrentados pelas partes consultadas
61	4.3	Recomendações
61	5	Simplificação
61	5.1	Introdução: o conceito de simplificação

62	5.1.1	Simplificação não significa ignorar as complexidades do mundo real
63	5.1.2	Simplificação não significa deslegalização
63	5.2	Problemas vulgares e lições aprendidas
66	5.3	Conteúdos de uma política de simplificação eficaz
66	5.3.1	Estabelecimento de um programa de simplificação
68	5.3.2	Cultura de simplificação
69	5.3.3	Coerência com outros instrumentos
69	5.3.4	Resultados mensuráveis
69	5.3.5	Simplificação e novos actos normativos
70	5.3.6	Acompanhamento, defesa e consolidação da simplificação
70	5.3.7	Criação de uma gestão normativa pluridisciplinar
71	5.3.8	Simplificação transparente e inteligível
72	5.3.9	Simplificação pelos Estados-membros
72	5.4	Recomendações
74	6	Acesso à legislação
74	6.1	Definições
75	6.2	Introdução
76	6.3	Consolidação
76	6.3.1	Objectivos da consolidação com efeito jurídico
77	6.3.2	Consolidação oficial em folhas soltas
77	6.3.3	Problemas vulgares e eventuais soluções
78	6.3.3.1	Morosidade do processo
78	6.3.3.2	Falta de clareza dos textos
78	6.3.3.3	Volume de actos normativos
79	6.3.3.4	Manutenção da validade dos códigos
79	6.4	Melhoria das condições de acesso
79	6.4.1	Utilização crescente da Internet
79	6.4.2	Poderes públicos e melhoria das condições de acesso
80	6.5	Uma actividade normativa mais inteligível
80	6.5.1	Uma linguagem jurídica mais legível
81	6.5.2	Melhor compreensão dos direitos
82	6.5.3	Melhor compreensão da lei dentro do contexto
82	6.6	Recomendações

83	7 Estruturas eficazes e uma cultura de melhor actividade legislativa
83	7.1 Introdução
84	7.2 Elementos essenciais das estruturas eficazes
86	7.3 Tarefas das estruturas eficazes
88	7.4 Métodos de trabalho das estruturas eficazes
89	7.5 Opções de melhores práticas para estruturas eficazes
90	7.6 Problemas comuns
91	7.7 Promover uma cultura de melhor intervenção legislativa
92	7.8 Recomendações

PARTE III

95	PRÁTICAS RECOMENDADAS ESPECIFICAMENTE PARA A UE
95	1. Introdução
96	2. Selecção do instrumento: Regulamento ou directiva
97	3. Aplicação da avaliação do impacto normativo ao nível da UE
100	3.1 Recomendações suplementares
101	4 A consulta no seio da UE
103	4.1 Recomendações suplementares
104	5 Programa europeu de simplificação
105	5.1 O Programa SimpReg
106	5.2 Recomendações suplementares
107	6 Acesso ao acervo comunitário
107	6.1 Codificação e direito interno
107	6.2 Codificação e alargamento
108	6.3 Recomendações suplementares
108	7 Estruturas eficazes e melhoria da actividade normativa europeia
109	7.1 Obstáculos e lacunas institucionais
110	7.2 Recomendações suplementares
111	8 Aplicação das disposições comunitárias
111	8.1 Introdução

112	8.2 Recepção no direito nacional
112	8.2.1 Condições de recepção
113	8.2.2 Problemas da transposição
113	8.2.2.1 Transposição correcta
115	8.2.2.2 Transposição atempada
116	8.2.2.3 Introdução de requisitos suplementares
117	8.3 Cumprimento e execução
117	8.3.1 Condições que presidem ao cumprimento e à execução
118	8.3.2 Problemas de cumprimento e execução
118	8.3.2.1 Teor e qualidade da legislação europeia
119	8.3.2.2 Atenção atempada às questões do cumprimento e da execução
120	8.4 Recomendações

ANEXOS

Anexo A

123	Lista de verificação de referência da OCDE para a tomada de decisão em matéria normativa, 1995
-----	--

Anexo B

126	Iniciativas de simplificação ao nível da UE
-----	---

Anexo C

129	Contexto e experiência dos Estados-membros
-----	--

Anexo D

135	Glossário de termos utilizados neste relatório
-----	--

Anexo E

140	Membros e colaboradores
-----	-------------------------

143	ABSTRACT
-----	-----------------

◆ **Grupo de Alto Nível para a
Melhoria da Qualidade Legislativa
(Grupo Mandelkern)**

Relatório Final

RESUMO EXECUTIVO

No Conselho Europeu de Lisboa, a União Europeia traçou para si mesma o objectivo de se tornar a mais competitiva e mais dinâmica economia do mundo fundada no conhecimento. A melhoria da qualidade dos actos normativos¹ desempenhará a esse respeito um papel importante, conforme foi claramente estabelecido nos Conselhos Europeus de Lisboa e de Santa Maria da Feira.

Os actos normativos são essenciais para a realização dos objectivos da política pública em numerosos domínios e a melhoria da sua qualidade não é sinónimo de eliminação automática deste instrumento. Trata-se, antes, de garantir que os actos normativos só são aplicados quando necessários e que, nesses casos, obedecem a padrões de alta qualidade. A melhoria da qualidade dos actos normativos é um benefício público em si, aumentando a credibilidade do processo de gestão pública e contribuindo para o bem-estar dos cidadãos, das empresas e dos demais envolvidos. Um acto normativo de qualidade evita que as empresas, os cidadãos e as administrações públicas fiquem submetidos a encargos inúteis, que representam tempo e dinheiro. Contribui para evitar que a competitividade das empresas (nomeadamente para as pequenas empresas) seja prejudicada por custos acrescidos e distorções de mercado. Segundo estudos realizados por diversas fontes, estima-se

¹ Nota de edição: a expressão *regulation* foi traduzida, ao longo do Relatório, por actos normativos ou legislação, neste ultimo caso, num sentido amplo, abrangendo quer os actos legislativos quer os actos regulamentares.

que a carga legislativa representa cerca de 2 a 5% do PIB; na Europa. Apesar de estes números serem apenas estimativas, não deixam de ser reveladores da importância desta questão nas economias europeias. Actos normativos de qualidade contribuem para restabelecer a confiança nos governos e permite-lhes cumprir melhor os objectivos que se propuseram atingir. A aplicação de actos normativos de qualidade revela-se igualmente menos problemática para as administrações públicas e mais fácil de respeitar para os cidadãos. Por todas estas razões, o interesse público tem muito a ganhar com a melhoria da qualidade dos actos normativos, quer no plano nacional, quer da União Europeia.

Para ser eficaz, a melhoria da qualidade dos actos normativos necessita de um apoio político interministerial de alto nível, bem como de recursos apropriados. Deve abarcar o conjunto do ciclo de vida de uma dada política (análise, concepção, legislação, aplicação e revisão) em todos os domínios da gestão pública. Esforços desenvolvidos a conta-gotas correm o risco de se revelar ineficazes – por conseguinte, há que adoptar uma abordagem estratégica global. Esta abordagem deve envolver conjuntamente os poderes executivo e legislativo, utilizando instrumentos como a avaliação de impacto, a simplificação, a consolidação e a consulta e incentivando uma mudança em termos de cultura. Deve igualmente ser sustentada por estruturas administrativas e organizacionais apropriadas, quer no seio dos governos nacionais, quer das instituições comunitárias, as quais devem coordenar, apoiar e controlar o programa e promover a aprendizagem mútua entre as instituições da UE e os Estados-membros.

A melhoria da qualidade dos actos normativos tem por objectivo melhorar o processo de elaboração de políticas de gestão através da utilização integrada de instrumentos eficazes e não submetê-lo a uma carga burocrática adicional. Utilizados de forma eficiente, actos normativos de qualidade gerarão ganhos bastante superiores a todos os custos que este modo de gestão dos assuntos públicos pode induzir. Com esta finalidade, o presente relatório propõe um plano de acção com prazos, cuja aplicação deverá contribuir activamente para a realização dos objectivos visados em matéria de qualidade dos actos normativos. Apresenta uma abordagem geral e global, apoiada por um conjunto de sete princípios essenciais: necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteli-

bilidade e simplicidade. Recomenda certas práticas em domínios que são aplicáveis quer aos governos nacionais, quer à Comissão Europeia. Formula igualmente recomendações destinadas às instituições da UE, nomeadamente, no domínio da aplicação do direito comunitário. Os sete domínios-chave são os seguintes:

- *Opções de aplicação em políticas de gestão.* Os decisores, quer assumam funções a nível europeu quer nacional, devem sempre analisar o conjunto das opções possíveis, para resolver os problemas de ordem pública e escolher a solução que melhor se preste às circunstâncias em questão: apesar de os actos normativos se revelarem frequentemente a opção mais apropriada, o recurso a este instrumento não deve revestir um carácter sistemático.
- *Avaliação do impacto.* A avaliação do impacto normativo constitui um instrumento eficaz para elaborar políticas modernas baseadas em provas. De facto, ela fornece um quadro estruturado para abordar as questões de política de gestão. A avaliação do impacto normativo deve ser parte integrante do processo de elaboração da política, quer a nível nacional, quer europeu e não uma tarefa burocrática adicional. Não substitui a decisão política – permite, pelo contrário, tomar essa decisão com mais conhecimento de causa.
- *Consulta.* A consulta garante uma gestão pública aberta e, como tal, é necessário que as partes interessadas sejam consultadas o mais cedo possível e de forma eficaz pelos decisores nacionais e europeus. A consulta não usurpa de forma alguma o papel dos funcionários, dos ministros ou dos parlamentares no processo de elaboração das políticas, fornecendo-lhes, pelo contrário, mais informação. Se for correctamente realizada, pode evitar alguns atrasos ligados ao aparecimento de diferendos numa fase tardia do processo de elaboração de determinada política e não constitui necessariamente um obstáculo ao seu progresso.
- *Simplificação.* Os actos normativos existentes devem ser, constantemente, actualizados e simplificados. Porém, simplificação não significa acabar com eles. O objectivo é preservar a existência das regras, fazendo simultaneamente com que estas sejam mais eficazes, menos pesadas e mais fáceis de compreender e respeitar. Isto implica o estabelecimento de um programa de simplificação sistemático, preferencialmente contínuo e orientado, abar-

cando os actos normativos que se reflectem nos cidadãos, nas empresas e nos organismos públicos que os têm de aplicar. Este tipo de programa deve ser estabelecido a nível nacional e europeu.

- *Acesso à informação.* Os destinatários dos actos normativos, quer a nível nacional, quer comunitário, têm o direito de lhes ter acesso e que estes sejam compreensíveis. Neste sentido, é necessário melhorar a coerência e a clareza dos actos normativos, através de medidas práticas adequadas de consolidação (incluindo a codificação e a reformulação) e alargamento do acesso (nomeadamente, através do recurso às tecnologias da informação). A consolidação deve ser aplicada, através de programas nacionais e europeus e o acesso, através da prestação de um serviço público (gratuitamente ou a um preço módico) no seio de cada Estado-membro e a nível da União Europeia.

- *Estruturas.* O sucesso das medidas que visam melhorar a qualidade dos actos normativos está subordinado à criação de estruturas apropriadas, encarregues de garantir a sua promoção. Quer seja no plano nacional, quer comunitário, a melhor solução dependerá do contexto em que se encontre inserida. A atribuição desta tarefa a uma unidade única, a nível do centro de decisão ou próxima dele, deve ser considerada, mas deve-se sempre procurar uma solução eficaz para cada caso.

- *Aplicação dos actos normativos europeus.* A qualidade dos actos normativos deve estar presente de uma ponta à outra da cadeia legislativa, das fases mais primárias de preparação à fase de aplicação. A questão da aplicação dos actos normativos europeus deve ser objecto de uma maior atenção a nível da UE, a fim de garantir que todas as consequências sejam compreendidas e consideradas. Os Estados-membros devem atribuir a esta questão a máxima prioridade.

O Grupo Consultivo de Alto Nível sobre a Qualidade Legislativa recomenda o presente relatório e plano de acção à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu, bem como aos Estados-membros da UE. O Grupo é de opinião que a aplicação do programa apresentado no presente relatório, conjugado com outras acções em curso ou propostas, contribuirá activamente para o reforço da competitividade da economia europeia e para o bem-estar dos seus cidadãos, bem como para o aumento da credibilidade e da legitimidade da governação.

PLANO DE ACÇÃO

No contexto do Conselho Europeu de Lisboa e do método de coordenação aberta, o Parlamento Europeu, a Comissão, o Conselho e os Estados-membros devem prosseguir os seus esforços para melhorar o ambiente legislativo no seio da UE. Neste sentido, o grupo convida cada um deles, de acordo com as suas respectivas responsabilidades, a levar a cabo no mais curto prazo uma estratégia global com vista a melhorar a qualidade dos actos normativos, tal como é enunciada no presente relatório.

Generalidades

- Apresentação pela Comissão, até 2003, de um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu da Primavera, acerca dos desenvolvimentos produzidos em termos de melhoria dos actos normativos no seio da UE e de cada Estado-membro, reunindo os relatórios existentes em domínios que se sobrepõem (por exemplo, *Legislar Melhor*², elementos sobre melhoria dos actos normativos contidos no relatório Cardiff).
- Criação, pela Comissão, Parlamento Europeu, Conselho e Estados-membros, de novos programas de formação comuns ou melhoramento dos programas existentes a nível europeu, destinados aos responsáveis pela melhoria dos actos normativos, nomeadamente, sobre a avaliação de impacto, o recurso a instrumentos alternativos, a consulta, a simplificação e a codificação (entre outras formas de consolidação).
- Tomada de medidas concretas, pela Comissão, Parlamento Europeu, Conselho e Estados-membros, no âmbito das respectivas responsabilidades, para garantir a sua coordenação interna e a coerência entre as políticas legislativas europeias, até Junho de 2002.
- Proposta pela Comissão, até Junho de 2002, de um conjunto de indicadores relativos à qualidade dos actos normativos.
- Convite aos Parlamentos, reconhecendo a plena soberania, para participarem no processo de melhoria dos actos normativos e contribuírem para um sistema geral de revisão legislativa.

² O Relatório da Comissão relativo a 2001 pode ser encontrado no seguinte endereço: http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/rpt/2001/com2001_0728pt01.pdf

Avaliação de impacto

- Criação pela Comissão, até Junho de 2002, de um novo sistema de avaliação do impacto global dotado de sólidos recursos, abrangendo as propostas da Comissão que possam ter incidência no plano legislativo. Este sistema deve basear-se, nomeadamente, nas recomendações do presente relatório e incluir um processo de estudo preliminar, seguido de uma avaliação mais detalhada e proporcionada, adaptada às circunstâncias.
- Compromisso do Conselho em não aceitar propostas de actos normativos posteriores a Dezembro de 2002, que não tenham sido submetidos ao sistema de avaliação do impacto acordado, excepto em casos de urgência.
- Compromisso do Parlamento Europeu em não aceitar propostas de actos normativos posteriores a Dezembro de 2002, que não tenham sido submetidos a este sistema de avaliação do impacto, excepto em casos de urgência.
- Acordo de todos os Estados-membros para, a partir de Junho de 2002, submeterem à Comissão e aos outros Estados-membros a avaliação do impacto normativo nacional, sempre que exista, a par dos actos normativos notificados.
- Acordo de todos os Estados-membros para, a partir de Junho de 2002, indicarem os prováveis impactos de alterações substanciais (se for caso disso, em cooperação com a Comissão) que pretendam apresentar durante a negociação de iniciativas legislativas europeias.
- Adopção por todos os Estados-membros, até Junho de 2003, de um sistema eficaz, adaptado às respectivas situações, de avaliação do impacto da legislação nacional.

Consulta

- Adopção pela Comissão de um período de consulta mínimo de 16 semanas aplicável às suas propostas, a partir de Março de 2002.
- Adopção pela Comissão, até Março de 2002, de um código de prática aplicável às suas consultas e que inclua os principais elementos do presente relatório.

- Criação pela Comissão, até Junho de 2002, de um registo central, acessível através da Internet, de todas as consultas em curso na UE, as quais devem estar disponíveis *on line*.
- Para consultas da UE a partir de Junho de 2002, disponibilização *on line*, dentro do possível, de todos os comentários, excepto se os visados se manifestarem explicitamente contra o facto.
- Garantia de todos os Estados-membros de que estarão dotados, até Junho de 2003, de procedimentos de consulta adequados que permitam o contributo das partes envolvidas ou interessadas e o acesso do público aos comentários formulados.

Simplificação

- Lançamento, até Junho de 2002, de um programa de simplificação sistemático, orientado e, preferencialmente, contínuo, regido pela Comissão, para todos os actos normativos europeus em todos os domínios. Este programa deve ser estruturado em várias etapas anuais, estabelecendo prioridades e objectivos claros, na definição dos quais deverão participar as partes interessadas.
- Acordo, até Junho de 2002, entre a Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-membros, relativo às condições para que as propostas resultantes do programa de simplificação sejam rapidamente tratadas no âmbito do processo de co-decisão, em conformidade com as disposições existentes em Tratado sobre acordo após primeira leitura.
- Aplicação por todos os Estados-membros, até Junho de 2003, de uma política de simplificação coerente (inclusive para os actos normativos que transpõem a legislação europeia para o direito nacional) e adaptada às respectivas condições. Esta política deve ser levada a cabo através de medidas concretas, as quais podem incluir um programa de simplificação sistemática e a utilização inovadora de tecnologias da informação.
- Adopção, até Março de 2002, do acordo interinstitucional relativo à reformulação.

Estruturas

- Criação pela Comissão, até Junho de 2002, de uma rede única e eficaz de melhoria da qualidade dos actos normativos em todas as DG com atribuições legislativas, apoiada centralmente, se necessário. A esta rede caberá cumprir as tarefas relevantes do presente relatório.
- Desenvolvimento por todos os Estados-membros, até Junho de 2003, das estruturas ou organismos administrativos e institucionais apropriados a nível da sua administração nacional, com vista a apoiar e promover a melhoria da qualidade dos actos normativos. A estas estruturas ou organismos caberá, em função do respectivo contexto nacional, cumprir as tarefas relevantes do presente relatório.

Alternativas

- Elaboração, até Junho de 2002, pela Comissão, em estreita cooperação com o Parlamento Europeu e o Conselho, de directrizes gerais relativas ao recurso a instrumentos alternativos a actos normativos, com vista à prossecução das políticas comunitárias.
- Aplicação destas directrizes até Dezembro de 2002.

Acesso à informação

- Desenvolvimento pela Comissão, Parlamento Europeu e Conselho, até Junho de 2002, de um plano concertado de codificação da legislação europeia existente, com o objectivo de reduzir em 40% (em relação a 30/12/01) o número de disposições comunitárias e o número de páginas de legislação comunitária até Junho de 2004.
- Atribuição dos recursos necessários à codificação e à reformulação do acervo comunitário pelas instituições e pelos Estados-membros.
- Apresentação pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até Dezembro de 2002, de um balanço da eficácia do acordo interinstitucional relativo à codificação e, se for caso disso, de propostas com vista à sua revisão.

- Apresentação pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o mais tardar em Dezembro de 2002, de um balanço da aplicação do acordo interinstitucional relativo às directrizes comuns respeitantes à qualidade de redacção da legislação comunitária.
- Criação pelos Estados-membros e a Comissão, até Junho de 2003, de um serviço público que permita aceder (gratuitamente ou por um preço módico) aos textos das leis e dos actos normativos da sua jurisdição.

Transposição

- Melhoria da actual base de dados *on line* da Comissão sobre directivas que carecem de transposição para o direito nacional até Dezembro de 2002, bem como sobre a situação actual de cada Estado-membro;
- Disponibilização gratuita desta base de dados a partir de Dezembro de 2002.
- Criação, até Dezembro de 2002, dos processos necessários para que os Estados-membros notifiquem os actos normativos que transpuserem por via electrónica a um único ponto da Comissão.
- Convite a todas as partes para darem mais atenção à precisão, clareza e coerência da legislação europeia durante o processo de negociação. Isto implica que se tome em consideração, constantemente e desde o início, a questão da transposição pelos Estados-membros e que haja um maior equilíbrio entre actos normativos detalhados e técnicos, por um lado, e liberdade nacional de escolha e de forma, por outro.



PARTE I INTRODUÇÃO

I GENERALIDADES

A UE traçou para si mesma o objectivo de se tornar a mais competitiva e mais dinâmica economia do mundo fundada no conhecimento. A realização deste objectivo vai depender em parte da melhoria do ambiente legislativo europeu, no sentido de evitar encargos inúteis às empresas, aos cidadãos e às administrações públicas. A melhoria da qualidade dos actos normativos insere-se igualmente no âmbito da dinâmica geral que visa melhorar a gestão pública, no sentido de reforçar a sua credibilidade. A qualidade dos actos normativos deve, por conseguinte, ser vista como um benefício público e, para a alcançar, devem ser tomadas medidas a nível europeu e nacional, no âmbito de uma abordagem estratégica global.

O Grupo Mandelkern identificou os seis principais aspectos que conduzem ao sucesso de um programa de melhoria da qualidade dos actos normativos:

- Opções de aplicação de políticas;
- Avaliação de impacto da legislação;
- Consulta;
- Simplificação;
- Acesso à legislação;
- Estruturas eficazes.

Estes diferentes aspectos são expostos no presente relatório, acompanhados por recomendações com vista a uma acção prática e concreta. A Parte II analisa estes diferentes pontos para todas as administrações – os governos nacionais e a Comissão Europeia. A Parte III debruça-se sobre a natureza específica da União Europeia, bem como a questão da aplicação dos actos normativos europeus. As conclusões encontram-se resumidas no plano de acção proposto, concebido como resposta ao pedido do Conselho Europeu de Lisboa para definir uma estratégia de acção coordenada.

mandato

entes Estados-membros têm vindo, desde 1985, a expressar a necessidade de simplificar os actos normativos, como pré-requisito para a criação do Mercado Interno Europeu.

É necessário esperar por meados dos anos 90 para que a produção de melhor qualidade assumisse uma forma mais sistematizada que uma série de iniciativas com vista à melhoria da qualidade dos actos normativos fosse adoptada a nível nacional e europeu. A primeira iniciativa foi a adopção de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão (1995), que estabelece os princípios que presidem à elaboração dos actos normativos e que devem ser respeitados a nível nacional e europeu.

Em 1997, tornou-se manifesto que era necessária uma acção coordenada a nível europeu e ao nível nacional, para melhorar a «cadeia legislativa» desde a concepção dos actos normativos até à fase da sua aplicação. Foi esta a abordagem adoptada pelo Conselho Europeu de Lisboa em 1998. De acordo com a Comissão, o Conselho e os Estados-membros da União Europeia, de acordo com as respectivas competências, a:

em 2001, através de uma nova acção coordenada, uma estratégia para simplificar o ambiente legislativo, incluindo o funcionamento da administração pública, quer a nível nacional quer comunitário.

Em conclusão, estas conclusões, os ministros encarregues da administração dos Estados-membros, no âmbito da reunião realizada nos dias 12 e 13 de Dezembro de 2000 em Estrasburgo, aprovaram uma resolução relativa à melhoria dos actos normativos no seio da União Europeia. Nos termos desta resolução, um grupo consultivo de alto nível, composto por representantes dos Estados-membros e da Comissão, foi encarregue efectivamente na elaboração da estratégia solicitada pelo Conselho Europeu de Lisboa.

2.2 Organização do trabalho

O grupo consultivo de alto nível foi constituído em Dezembro de 2000, através da nomeação de 16 peritos, representando cada um dos 15 países da União e a Comissão. Uma vez formado, ficou conhecido pelo nome do seu presidente, o senhor Mandelkern, representante francês e presidente da Secção Honorária do Conselho de Estado.

Em aplicação da resolução de Estrasburgo, «este Grupo tem o mandato de desenvolver uma abordagem coerente do tema e de apresentar aos ministros propostas relativas nomeadamente à definição de um método comum de avaliação da qualidade dos actos normativos».

A resolução sugeria igualmente várias pistas para explorar a nível nacional e europeu:

- a sistematização dos estudos de impacto;
- a transparência dos processos de consulta antes da elaboração dos textos;
- a simplificação dos textos adoptados;
- a generalização da sua codificação.

Movido pela vontade de adoptar uma atitude pragmática, o Grupo decidiu imediatamente acrescentar um outro tema: o tipo de estruturas que permitirá garantir que os procedimentos destinados a melhorar a qualidade dos actos normativos sejam efectivamente aplicados.

Estas considerações lançaram as bases de uma série de princípios e de directrizes, que foram apresentados num relatório inicial submetido ao Conselho Europeu de Estocolmo, em conformidade com o desejo dos ministros reunidos em Estrasburgo.

De acordo com o seu mandato, o Grupo teve o cuidado de elaborar recomendações que fossem aplicáveis quer a nível nacional quer europeu. Todavia, desejando formular no seu relatório final propostas concretas relativas à questão específica da «cadeia legislativa» na UE, empenhou-se na realização de um estudo específico dos temas da transposição e da aplicação efectiva dos actos normativos provenientes da União Europeia.

Sobre todos estes temas, o Grupo procurou formular um conjunto de recomendações, que poderão ser aplicadas num futuro próximo.

2.3 Coerência com as abordagens europeias existentes

A resolução de Estrasburgo pedia ao Grupo Consultivo Mandelkern, «em conformidade com o mandato de Lisboa, [para...] trabalhar em estreita coordenação com a Comissão Europeia, para garantir a troca de informação recíproca e regular dos trabalhos de cada um em matéria de melhoria da qualidade dos actos normativos».

Partindo destas considerações, a Comissão foi associada ao Grupo, à semelhança dos Estados-membros. Em diversas ocasiões, realizaram-se igualmente trocas de informações entre o Grupo e a equipa encarregue do Livro Branco sobre a Governança, nomeadamente no âmbito dos preparativos das cimeiras de Estocolmo e de Laeken.

Da mesma forma, foram estabelecidas ligações com o Conselho (e também com o Parlamento) sobre os diferentes temas relacionados com a qualidade dos actos normativos.

3 PRINCIPIOS COMUNS

3.1 Necessidade

Em virtude deste princípio, os poderes públicos são convidados a analisar se a aplicação de uma nova política necessita da introdução prévia de novos actos normativos.

Trata-se, por exemplo, de comparar a eficácia e a legitimidade relativas de vários instrumentos de acção governamental (a legislação, mas também a informação dos utilizadores, os incentivos financeiros, os contratos entre poderes públicos e parceiros sócio-económicos) à luz dos objectivos que desejam atingir.

3.2 Proporcionalidade

Qualquer acto normativo deve basear-se num equilíbrio entre as vantagens que oferece e os condicionalismos que impõe. Os diversos instru-

mentos normativos (legislação e regulação, directivas-quadro, co-regulação, etc.) permitem aos poderes públicos desenvolver acções de diversas naturezas, em função dos objectivos que desejam atingir. Cabe aos Estados-membros e à Comissão, quando escolhem entre os diversos instrumentos normativos à sua disposição, identificarem aqueles que são mais adequados aos objectivos que desejam atingir.

3.3 Subsidiariedade

No contexto da UE e dos seus tratados, o princípio da subsidiariedade tem por função garantir que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, garantindo sistematicamente que qualquer acção levada a cabo a nível comunitário seja justificada em relação às opções disponíveis a nível nacional. Concretamente, trata-se de constatar que os Estados-membros, no âmbito dos sistemas constitucionais nacionais, não têm recursos suficientes para realizar os objectivos da acção proposta, e que podem, por conseguinte ser melhor alcançados por uma actuação de envergadura comunitária.

3.4 Transparência

A fim de melhorar a qualidade dos actos normativos, identificando mais eficazmente os efeitos imprevistos e tendo em conta os pontos de vista das partes directamente envolvidas, a elaboração da legislação não deve ficar confinada às estreitas fronteiras dos organismos da administração pública. A participação e a consulta de todas as partes interessadas ou envolvidas antes da fase de redacção constituem a primeira exigência do princípio de transparência.

Esta participação deve ela própria satisfazer critérios de transparência. Deve ser organizada de forma a facilitar um acesso alargado e equitativo às consultas, cujos elementos devem ser tornados públicos.

3.5 Responsabilidade

As autoridades responsáveis pelos actos normativos devem interessar-se pela questão da sua aplicabilidade.

Todas as partes envolvidas devem estar aptas a identificar claramente as autoridades de onde emanam as políticas e os actos normativos que a elas se aplicam. Se for caso disso, devem poder informá-las das dificuldades de aplicação das políticas ou dos actos normativos, com vista à sua alteração.

3.6 Inteligibilidade

Uma legislação coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina é essencial à sua boa aplicação.

Convém ter em conta a inteligibilidade de qualquer instrumento normativo e torná-la um princípio geral, de forma a que os utilizadores possam aceder a um conjunto de actos normativos coerente.

O princípio de inteligibilidade pode exigir um esforço particular de comunicação por parte dos poderes públicos envolvidos, por exemplo, em relação a pessoas que, devido à sua situação, encontrem dificuldades em fazer valer os seus direitos.

3.7 Simplicidade

O objectivo deve ser o de simplificar a utilização e a compreensão de qualquer acto normativo, sendo um pré-requisito indispensável para que os cidadãos façam uma utilização eficaz dos direitos que lhes são conferidos – os actos normativos devem ser tão pormenorizados quanto necessário e tão simples quanto possível.

A simplicidade é igualmente uma fonte importante de economia, quer para as empresas quer para outros organismos aos quais se aplica, bem como para a própria administração pública.

O princípio de simplicidade exige que se desenvolvam activamente esforços para combater detalhes em excesso desde o início do processo de elaboração dos actos normativos e aquando da revisão dos textos existentes.

PARTE II PRÁTICAS RECOMENDADAS

Esta parte do relatório enuncia os seis principais elementos de um programa bem sucedido de melhoria da qualidade dos actos normativos, que se aplicam a todos os governos ou administrações —nacionais, regionais, locais ou europeus. A parte III do relatório examina mais detalhadamente a forma como estes elementos devem ser desenvolvidos a nível europeu, tendo em conta a natureza específica da UE. As práticas recomendadas apoiam-se em diversas fontes, nomeadamente as experiências europeias e nacionais existentes (ver Anexo C), a OCDE e outras fontes de referência. O capítulo 1 debruça-se sobre a ideia de um método comum de avaliação e, nesse contexto, examina os conceitos de avaliação «ex ante» e «ex post». Os três capítulos seguintes, sobre as opções de aplicação das políticas (capítulo 2), a avaliação de impacto normativo (capítulo 3) e a consulta (capítulo 4) – juntamente com a avaliação do próprio processo – constituem as componentes essenciais da avaliação *ex ante*: um sistema que visa garantir a melhoria da qualidade dos actos normativos no processo político. Conforme se descreve adiante neste relatório, a realização de cada um destes três elementos deve ser da responsabilidade das autoridades políticas envolvidas. Todavia, a supervisão do conjunto do processo deve ser assegurada de forma independente pelo organismo/estrutura encarregue de promover a melhoria da qualidade dos actos normativos (capítulo 7). A utilização de uma simples lista de critérios de referência pode revelar-se muito útil para este fim. Esta avaliação *ex ante* contribui para reforçar a confiança na qualidade da proposta recebida. É aplicável a todos os Estados-membros e à União Europeia, adaptada às respectivas situações.

Uma avaliação *ex post* fornecerá ao examinador informações pertinentes relativas à legislação existente. O capítulo 5 (simplificação) e o capítulo 6 (acesso aos actos normativos) analisam os instrumentos destinados a melhorar a qualidade e a inteligibilidade dessa legislação, quando a análise determinar que se trata do tipo de acção apropriado. Todavia, o Grupo chegou à conclusão de que não é, neste momento, nem desejável, nem realizável recomendar um método comum de avaliação *ex post* (por oposição a *ex ante*) mais pormenorizado, dadas as importantes diferenças entre países, em

termos de estruturas, de sistemas jurídicos, de instituições e de disposições constitucionais. A utilização de uma lista de critérios de referência como a da OCDE (Anexo A) pode revelar-se bastante útil.

O capítulo 7 aborda a questão das estruturas necessárias para sustentar um programa de melhoria da qualidade dos actos normativos e para promover uma mudança cultural. Este elemento é a chave do sucesso de toda a acção.

1 AVALIAÇÃO

1.1 Método comum de avaliação

Entre outras tarefas, o Grupo foi convidado a formular propostas relativas à definição de um método comum de avaliação da qualidade dos actos normativos. O Grupo considera que a conjugação dos quatro itens (exame das opções de aplicação das políticas, avaliação do impacto normativo, consulta e controlo do bom desenvolvimento destes procedimentos) constitui um método comum de avaliação *ex ante*. Todavia, o trabalho do Grupo mostrou que não era, neste momento, possível estender este método à avaliação *ex post*, dadas as significativas diferenças entre países, em termos de estruturas, de sistemas jurídicos e de disposições constitucionais. No entanto, é possível dar algumas orientações (capítulo 1.3). Deve encorajar-se a avaliação *ex post* e de métodos semelhantes, com vista a facilitar as comparações cronológicas e com outras avaliações.

1.2 Avaliação *ex ante*

A avaliação *ex ante* tem por objecto garantir que os decisores finais dispõem de todas as informações pertinentes e conselhos de grande qualidade. O Grupo considera que a realização deste objectivo está subordinada à aplicação de três medidas: o estudo de todas as opções de aplicação das políticas em questão, a realização de uma avaliação de impacto normativo e a organização de consultas apropriadas. Um controlo da boa aplicação destas medidas é, portanto, desejável. Esta parte da avaliação *ex ante* centra-se

exclusivamente no procedimento; não inclui, portanto, nenhum dos elementos visados pela avaliação do impacto normativo, pela consulta ou por outras medidas. Apenas verifica que estes últimos foram correctamente realizados. Reduzida à sua forma mais simples, esta avaliação resume-se a uma lista de referência que permite recensear todas as etapas sucessivas do procedimento. Seja qual for a sua forma, os resultados desta avaliação devem constar do dossier entregue aos decisores. É aplicável a todos os Estados-membros, bem como à União Europeia, em função das respectivas situações. Esta parte da avaliação *ex ante* pode, a título de exemplo, ser realizada pelo organismo ou estrutura encarregue de promover a melhoria da qualidade dos actos normativos (capítulo 7).

1.3 Avaliação *ex post*

O Grupo considera que a aplicação de uma lista de critérios de referência semelhante ao modelo desenvolvido pela OCDE (Anexo A) constitui um excelente meio de proceder a uma avaliação *ex post*. Este método foi utilizado num certo número de Estados-membros e noutros países, e deu bons resultados. Existem, porém, outras abordagens, podendo igualmente ser aplicados métodos específicos para certas situações.

A avaliação *ex post* pode contribuir activamente para a revisão eficaz da legislação existente. Correctamente realizada, fornece informações precisas quanto à eficácia e à oportunidade dos actos normativos, revelando as lacunas e outras insuficiências e permitindo à revisão determinar que acção deve ser levada a cabo, se for caso disso. Se uma acção for considerada oportuna, poderá tomar a forma de medidas de simplificação, tais como descritas no capítulo 5, de consolidação (capítulo 6.3), de revogação dos actos normativos ou de revisão da própria política.

As avaliações *ex post* devem ser realizadas no âmbito das revisões gerais da legislação existente, por exemplo, no contexto do programa de simplificação mencionado no ponto 5.3.1. Nos outros casos, o momento em que se deve efectuar a avaliação *ex post* pode ser decidido durante a preparação de novos actos normativos e pode, quando as circunstâncias se prestarem a isso, ser incluída no texto jurídico (ver igualmente capítulo 2.3). A título de

exemplo, esta abordagem poderá revelar-se particularmente oportuna quando os riscos visados pelos actos normativos ou os efeitos deles forem incertos, por exemplo, quando o princípio de precaução é invocado. Noutras circunstâncias, o momento oportuno para proceder a uma avaliação *ex post* poderá ser decidido posteriormente, com base em critérios anteriormente definidos e aceites. Em qualquer caso, essencial é que o momento da avaliação seja escolhido de forma a permitir medir os efeitos dos actos normativos, ou a que novas informações relativas às circunstâncias dos actos normativos sejam incorporadas na revisão. Quando um acto normativo já está em vigor há algum tempo, deve igualmente poder medir-se qualquer alteração do comportamento das pessoas visadas por essa disposição.

2 OPÇÕES DE APLICAÇÃO DAS POLITICAS

2.1 Introdução

A procura do melhor método para atingir o objectivo de uma dada política necessita que se examine o conjunto das soluções. Será que o recurso a actos normativos tradicionais constitui o melhor método, ou será que um instrumento alternativo permitiria alcançar tão bem, senão melhor, os resultados esperados? Se o acto normativo se revelar a melhor solução, será que se deve obedecer a algumas considerações de forma e de estrutura do instrumento? Este capítulo do relatório examina o leque de instrumentos alternativos de que dispõem os decisores a nível nacional e europeu, depois aborda o papel das cláusulas de caducidade e de revisão nos actos normativos tradicionais (nacionais e europeus). O capítulo 2 da Parte III analisa os argumentos invocados no âmbito do debate sobre a escolha do instrumento (actos normativos ou directivas) em matéria de legislação europeia.

2.2 Alternativas aos actos normativos

Os actos normativos são um dos principais instrumentos de aplicação da política de gestão pública. Devem, por conseguinte, satisfazer toda uma

série de exigências em termos de qualidade. No entanto, para os poderes públicos, o acto normativo não constitui necessariamente o melhor nem o único meio de resolver um dado problema. Pelo contrário, um recurso excessivo à legislação prejudica a sua credibilidade e eficácia. Em muitos casos, são de considerar soluções que conjuguem cada vez mais o instrumento normativo com a participação de organismos intermediários, desde que respeitem condições claramente definidas. Deste modo, convém começar por pôr em questão se é apropriado o recurso a um acto normativo em comparação ou como complemento de outros instrumentos de acção pública.

2.2.1 Recurso normal e abusivo a actos normativos

2.2.1.1 Recurso a actos normativos

a) Autoridade. O recurso a actos normativos constitui um dos atributos fundamentais da soberania democrática. Em princípio, os actos normativos estabelecidos por autoridades designadas por via democrática não são postos em questão quanto à sua capacidade de exprimir o interesse geral. Deste ponto de vista, os seus fundamentos são mais sólidos do que os da auto-regulação, que emana de actores ou de grupos económicos cujo interesse específico pode contribuir para o interesse geral, sem necessariamente coincidir com ele a longo prazo.

b) Igualdade de tratamento dos utilizadores. Os actos normativos tornam-se necessários quando o objectivo é atingir uma igualdade de tratamento dos utilizadores através da aplicação estritamente uniforme de medidas num dado domínio. Isto é nomeadamente válido para os actos normativos em matéria de concorrência no seio do mercado nacional. A igualdade de tratamento dos utilizadores pode igualmente exprimir-se através de desigualdades destinadas a atenuar um desequilíbrio (por exemplo, nos domínios social e fiscal), o que só pode ser imposto por via normativa.

c) Aptidão para impor sanções. A aptidão para impor o respeito pelas regras pode resultar da livre adesão das partes envolvidas a um código de conduta. Os códigos de conduta e outros instrumentos de auto-regulação podem

incluir mecanismos destinados a sancionar qualquer parte que recuse conformar-se com as regras (por exemplo, a suspensão de uma certificação). Todavia, em muitos casos, apenas os poderes públicos estão aptos a impor, por via legislativa, sanções suficientemente rigorosas (nomeadamente em matéria de direito penal) para prevenir o desrespeito das regras.

d) Necessidade de ter em conta o sistema jurídico existente. A escolha do recurso a actos normativos não é apenas o resultado das vantagens imediatas oferecidas por este instrumento, mas também do quadro jurídico no qual se insere a acção política. Assim, as tradições nacionais dos Estados-membros podem traduzir-se num maior ou menor recurso à acção normativa. Por isso, a União Europeia não é necessariamente livre de recorrer a um instrumento alternativo num dado domínio, quando os Estados-membros intervêm neste domínio por via normativa.

2.2.1.2 Recurso abusivo a actos normativos

a) Duração excessiva dos procedimentos legislativos. Em certos domínios, o tempo necessário para adaptar actos normativos é incompatível com a rapidez de evolução da tecnologia. Se determinada legislação for utilizada de forma inadequada, nomeadamente quando deve satisfazer exigências de qualidade (consulta, estudo de impacto, etc.), o processo pode demorar algum tempo, o que pode comprometer a sua eficácia por não atingir o objectivo em tempo oportuno.

b) Custos de elaboração e de aplicação desproporcionados. A elaboração de um acto normativo necessita por vezes da mobilização de competências (em diversos domínios técnicos) e de recursos cujo custo é excessivo em relação ao benefício esperado (por exemplo, a certificação de certos produtos industriais). Da mesma forma, em certos casos, a introdução de um controlo da aplicação de actos normativos pormenorizados (por exemplo, no domínio da segurança de navios comerciais) corre o risco de revelar-se muito mais dispendiosa do que a definição de objectivos gerais associados a obrigações apropriadas (por exemplo, um seguro obrigatório).

c) Desresponsabilização dos actores. Se a legislação intervier de forma excessiva na organização interna dos actores sociais e económicos ou nas obri-

gações impostas aos cidadãos, corre-se o risco de ver desaparecer a espontaneidade da iniciativa, o sentido das responsabilidades e a consciência cívica.

d) Perda de credibilidade dos procedimentos legislativos. Trata-se, neste caso, de um efeito indirecto. Quando um acto normativo é adoptado e aplicado inadequadamente, observa-se um aumento da propensão a criticá-lo e a não respeitá-lo. Segue-se uma perda de eficácia da medida em causa e, em menor medida, uma perda da credibilidade dos actos normativos em geral.

2.2.2 Principais alternativas e sua utilização prática

2.2.2.1 Alternativas e avaliação de impacto normativo

a) Formulação de objectivos claros. A melhor forma de seleccionar um instrumento apropriado entre o leque de instrumentos disponíveis para levar a cabo as políticas públicas consiste em formular claramente objectivos. A autoridade pública encarregue de resolver eficazmente os problemas com que se confronta deve começar por estudar a pertinência e a finalidade de qualquer acção possível: será que os poderes públicos desejam intervir nas actividades dos actores em causa? Tratar-se-á de garantir a estabilidade de uma situação existente ou, pelo contrário, de corrigi-la?

b) Estudo das alternativas antes do processo de decisão. Quando se impõe uma intervenção, o elenco de questões leva-nos naturalmente a examinar o grande leque de meios e de métodos. Todos os meios de acção pertinentes, quer incluam ou não o recurso a actos normativos, devem ser analisados e comparados.

Esta análise deve ser realizada clara e minuciosamente antes do processo de decisão. É portanto no âmbito da avaliação de impacto normativo que as diferentes alternativas às soluções normativas devem ser consideradas (capítulo 3).

2.2.2.2 Alternativas possíveis

As alternativas à acção normativa são múltiplas e variadas. É possível apresentar uma tipologia que permite prosseguir, em diversos graus, os objectivos de

promoção da responsabilidade dos actores envolvidos ou, pelo contrário, a igualdade de tratamento dos utilizadores e a legitimidade da autoridade pública.

a) *Imobilismo*. A solução que consiste em não intervir face a um dado problema pode revelar-se necessária e deve ser considerada uma alternativa possível. Trata-se de uma forma de suscitar a confiança em relação aos actos normativos existentes, evitando ao mesmo tempo antecipar uma solução, correndo o risco de não intervir no momento oportuno.

b) *Mecanismos de incentivo*. Os mecanismos de incentivo podem tomar a forma de campanhas de informação destinadas a sensibilizar os cidadãos e as empresas para os seus direitos e obrigações. Podem igualmente revestir a forma de campanhas pedagógicas ou preventivas para influenciar os comportamentos, de forma a que os actos normativos, cuja existência é conhecida mas ignorada, sejam efectivamente aplicados. Finalmente, pode tratar-se de incentivos de ordem financeira (prémios ou sobretaxas) para favorecer mudanças de comportamento (por exemplo, uma tributação diferenciada da gasolina sem chumbo).

c) *Auto-regulação*. Trata-se de um instrumento exclusivo do sector privado. Sob a forma de normas de qualidade, de certificação, de códigos de conduta, grupos de actores económicos podem procurar melhorar a sua qualidade técnica e/ou o seu desempenho comercial. Este tipo de intervenção pode contribuir para o interesse geral através de simples vantagens (preço, segurança, etc.) que oferece ao consumidor. Pode igualmente abarcar interesses mais vastos (tendo em conta, nomeadamente, pedidos das associações de protecção do ambiente). Se este método permitir satisfazer os utilizadores, os poderes públicos não têm de intervir no domínio coberto pela auto-regulação.

d) *Políticas contratuais*. A normalização contratual pode ligar os poderes públicos aos actores do sector privado (empresas, associações, particulares). Pode tratar-se de concessões financeiras destinadas a recompensar o respeito por certas normas de qualidade (por exemplo, a protecção do ambiente) ou actividades que contribuam para o serviço público (nomeadamente no domínio social). Os mesmos métodos podem ser utilizados para ligar diferentes poderes públicos (por exemplo, para fins de aplicação de fundos estruturais comunitários ou para reger as relações entre os Estados e níveis descentralizados de autoridade). Finalmente, esta forma de regulamentação pode envolver os actores do sector privado. A conclusão de um contrato

estabelecendo regras comuns especiais aplicáveis a parceiros com interesses diferentes (por exemplo, representantes do patronato e sindicatos de trabalhadores) mostra que alguns dos objectivos característicos da regulamentação (o interesse geral) começaram a ser tidos em conta sem a intervenção automática dos poderes públicos.

e) *Mecanismos de responsabilização*. Na perspectiva da aplicação das políticas públicas, pode ser desejável introduzir mecanismos para garantir que, mesmo na ausência de actos normativos, os actores envolvidos assumem efectivamente as suas responsabilidades e honram as suas obrigações. A criação de sistemas de seguros obrigatórios (como o seguro de responsabilidade civil ou o seguro automóvel) fornece uma garantia incontestável de que os riscos serão cobertos por terceiros. Processos jurídicos ou de arbitragem são igualmente um meio de aplicar sanções civis ou penais, quando estas responsabilidades não são assumidas.

f) *Reconhecimento mútuo*. Na Europa, um exemplo pertinente de alternativa à acção normativa é ilustrado pelo conceito de reconhecimento mútuo de regras nacionais, mesmo quando estas diferem de país para país. É o caso, nomeadamente, da validação de qualificações profissionais ou de diplomas. Finalmente, no que diz respeito às alternativas à regulamentação a nível comunitário, convém salientar as vantagens do «método de coordenação aberta», que permite aos Estados-membros trabalharem para a realização de objectivos comuns, apoiando-se em métodos aplicados a nível nacional e na troca de informações.

g) *Melhoria da regulamentação existente*. Em alguns casos, a aplicação de novos actos normativos resulta da não aplicação dos actos normativos existentes. Merecem ser estudados os métodos que permitiriam que as regras fossem efectivamente aplicadas (resolvendo os problemas específicos que constituem um obstáculo à sua aplicação) ou revistas (nomeadamente através de uma revisão periódica dos actos normativos).

2.2.3 Actividade legislativa e responsabilidade dos utilizadores

A procura das modalidades de aplicação das políticas públicas mais eficazes deve levar-nos a procurar soluções que conciliem da melhor forma pos-

sível os objectivos dos poderes públicos e a responsabilidade dos utilizadores ou dos grupos de utilizadores. É neste sentido que a «co-regulação» merece ser objecto de uma atenção particular.

2.2.3.1 Co-regulação

Não existe uma definição única do conceito de co-regulação. Pelo contrário, a aplicação eficaz das políticas públicas pode, com vista à realização de um mesmo objectivo, levar a conjugar regras legislativas ou regulamentares com instrumentos de natureza não normativa. Com esta finalidade, podem adoptar-se várias abordagens.

a) *Definição dos objectivos pela autoridade legislativa e delegação dos pormenores da aplicação.* Uma primeira abordagem consiste em estabelecer, por via legislativa, os objectivos gerais, os principais mecanismos de aplicação e os métodos de controlo da aplicação de uma política pública. Paralelamente, a intervenção de actores privados é necessária para a definição dos detalhes das regras. Este método permite evitar actos normativos demasiado gerais ou demasiado constrangedores, para serem aplicados com precisão em domínios que necessitam de adaptabilidade e flexibilidade.

b) *Validação legislativa de regras provenientes da auto-regulação.* Uma abordagem de baixo para cima pode revelar-se igualmente eficaz. Se for caso disso, a co-regulação pode permitir às autoridades públicas transformar um método de aplicação não obrigatório estabelecido por parceiros privados numa regra com carácter imperativo. Da mesma forma, a autoridade pública pode penalizar uma empresa por não honrar os seus compromissos sem dar nenhuma força normativa a esses compromissos.

2.2.3.2 Condições para a co-regulação

a) *Manutenção da primazia da autoridade pública.* A co-regulação não significa que a responsabilidade pelas regras a ser aplicadas seja partilhada. A primazia da autoridade pública permanece intacta.

b) *Garantias necessárias.* A co-regulação não pode ser utilizada em todos os domínios. É nomeadamente o caso das questões de segurança, de direitos fundamentais ou da igualdade dos cidadãos. Em geral, convém, em primeiro lugar, interrogar-se sobre se a opção proposta é apropriada e proporcionada para os objectivos visados. A co-regulação implica que os poderes públicos possam actuar em parceria com actores credíveis e representativos. Devem ser utilizados critérios que estabeleçam a sua representatividade, com vista a identificar os organismos profissionais ou sociais capazes de contribuir para a aplicação das políticas públicas no âmbito da co-regulação. Esta não acarreta a exclusão da autoridade legislativa da aplicação efectiva da regra. Pelo contrário, devem ser instaurados mecanismos de supervisão.

2.3 Cláusulas de caducidade e de revisão

Fala-se em caducidade quando um novo instrumento normativo está limitado no tempo e expira, no seu todo ou em parte, no fim de um determinado período. Este sistema está enunciado por escrito nas disposições jurídicas, sob a forma de cláusulas de caducidade. Um instrumento normativo pode conter um outro tipo de cláusulas chamadas cláusulas de revisão. Neste caso, o objectivo é o de impor a prática de uma revisão num prazo estabelecido, exigência que pode ser considerada uma forma suave de caducidade. Contrariamente à caducidade, neste caso, a regra perdurará, a menos que seja levada a cabo uma acção para eliminá-la. Este tipo de revisão *ex post* pode actuar como um complemento eficaz da avaliação de impacto normativo *ex ante* (capítulo 3), permitindo controlar o desempenho dos actos normativos face às hipóteses iniciais. Uma terceira variante pode assumir a forma de um compromisso político para rever o efeito concreto de um acto normativo em prática. Esta abordagem pode exercer um efeito semelhante e ser menos burocrática, apesar de ser geralmente considerada apenas uma obrigação para a entidade que assumiu o compromisso.

As cláusulas de caducidade e de revisão apresentam a vantagem de obrigar o Governo e o Parlamento a estudarem novamente a necessidade de um

determinado acto normativo. Se estas cláusulas fossem adoptadas sistematicamente para cada novo acto normativo, garantiriam uma revisão contínua da legislação, fornecendo assim uma ocasião para eliminar ou racionalizar as disposições que já não são necessárias.

A generalização do recurso a este tipo de cláusulas apresenta um inconveniente de peso: trata-se de uma abordagem muito dispendiosa em termos de tempo de legislação. Apesar de as cláusulas de caducidade e de revisão poderem ser um bom meio para dedicar algum tempo do procedimento legislativo à revisão, é impensável que o conjunto da regulamentação possa simplesmente ser autorizado a desaparecer ou tenha de ser novamente promulgado. Para além disso, conjugada com uma pressão em termos de tempo legislativo, a presença de uma cláusula de caducidade pode ser abusivamente utilizada para fazer obstrução ao progresso, nomeadamente a nível da UE. Outro inconveniente reside no facto de, em certos casos, cláusulas de caducidade (e, em menor medida, de revisão) aumentarem a incerteza e exercerem, desse modo, um efeito nefasto no clima de investimento, bem como na confiança dos indivíduos na protecção que lhes confere a acção normativa. Esta consideração é nomeadamente válida para os actos normativos que exigem a realização de investimentos em novos equipamentos ou instalações, ou que dizem respeito aos direitos dos indivíduos ou das empresas. A manutenção de um registo dos efeitos positivos da revisão (melhorias e diminuição da carga legislativa) não eliminaria totalmente este inconveniente.

Face aos argumentos acima evocados, a utilização generalizada das cláusulas de caducidade ou de revisão, ou a sua utilização em certos domínios tais como os direitos fundamentais, é inadequada. Todavia, certos domínios da acção normativa poderiam prestar-se à introdução deste tipo de cláusulas, sob reserva de refutação caso a caso. Este domínios incluem:

- Actos normativos introduzidos à pressa em resposta a uma crise – esta pode não beneficiar de uma análise prévia muito aprofundada e pode ser criada como medida de precaução;
- Actos normativos introduzidos de forma mais geral, em nome da precaução – caso em que trabalhos científicos aprofundados forneceriam uma base mais sólida com vista a uma revisão no futuro;

- Actos normativos «de ponta» – quando as condições tecnológicas ou do mercado se inserem em domínios em rápida mutação;
- Projectos legislativos-piloto; e
- Actos normativos que conferem direitos ao Estado (por oposição aos cidadãos ou às empresas).

2.4 Recomendações

1. Os Estados-membros e a Comissão devem, no âmbito do sistema de avaliação de impacto e antes da adopção de qualquer acto normativo importante, proceder sistematicamente a uma análise comparativa das alternativas relevantes.
2. Os Estados-membros e a Comissão devem, cada um nos respectivos domínios de competência, definir os métodos que favoreçam a responsabilização dos cidadãos, das comunidades regionais e locais, dos actores económicos e dos organismos intermediários, na elaboração e na aplicação dos actos normativos.

3 AVALIAÇÃO DO IMPACTO NORMATIVO

3.1 Introdução

A avaliação do impacto normativo pode contribuir activamente para a melhoria do ambiente legislativo. Pode revelar-se um instrumento eficaz para elaborar políticas modernas, baseadas em provas. Fornece um quadro estruturado que permite estudar de modo informado as diferentes opções disponíveis para abordar as questões de política de gestão, bem como as vantagens e os inconvenientes inerentes a cada uma. Não elimina a necessidade de uma decisão política – fornece, sim, de uma forma estruturada, algumas informações factuais essenciais para permitir o bom desenvolvimento do processo de elaboração da política e a tomada de decisão final com maior conhecimento de causa. A avaliação do impacto pode dizer respeito não só às empresas, como também ao ambiente, à exclusão social e

a grupos sociais específicos, à própria governação e às regiões – a totalidade das questões de desenvolvimento sustentável. Oferece, igualmente, a possibilidade de trabalhar com organismos externos, grupos de interesse, representantes do mundo empresarial e da sociedade civil, como as ONG, para reflectir sobre a melhor forma de conceber a política.

Uma boa avaliação do impacto deve permitir criar soluções de acção para minimizar os impactos ou os constrangimentos inúteis ou indesejáveis, maximizando ao mesmo tempo os impactos positivos e permitindo, assim, atingir os objectivos da acção de forma eficaz. Ajuda a determinar se uma intervenção normativa mais orientada para os resultados ou motivada pelos objectivos seria mais eficaz do que uma lei demasiado rígida ou pormenorizada; ou, pelo contrário, se uma abordagem legislativa seria menos eficaz do que abordagens alternativas, como a co-regulação, a informação dos consumidores ou instrumentos económicos.

A forma precisa que a avaliação do impacto deve assumir para ser a mais apropriada depende em larga medida do quadro administrativo, jurídico e constitucional em que ela se realiza. É, por conseguinte, impossível descrever precisamente, nesta fase, para além dos princípios gerais, qual o sistema que determinado Estado-membro deveria adoptar.

3.2 Pré-requisitos para uma avaliação do impacto normativo bem sucedida

Este capítulo analisa, de ora em diante, mais pormenorizadamente a avaliação do impacto normativo, mas a sua capacidade para melhorar o ambiente legislativo está subordinada a alguns pré-requisitos:

- O processo de avaliação do impacto normativo deve inserir-se no âmbito de uma estratégia global que vise melhorar o ambiente legislativo;
- O conceito de avaliação do impacto e a sua aplicação prática devem beneficiar de um sólido apoio político;
- O esforço de análise desenvolvido para cada avaliação do impacto deve ser proporcional aos efeitos prováveis da proposta estudada;
- A preparação da avaliação do impacto deve, tanto quanto possível, ser confiada aos responsáveis pela política em questão e iniciar-se o mais cedo

possível no processo de elaboração da política, a fim de ser posteriormente perfeitamente integrada nele;

- Os resultados da avaliação devem apoiar-se numa consulta formal e informal das partes interessadas ou outras e devem ser-lhes apresentados (ver capítulo 4);
- Este trabalho é particularmente eficaz quando é supervisionado por uma estrutura que trabalha especificamente para a melhoria da qualidade legislativa (ver capítulo 7) e quando é apoiado por formação, directrizes e conselhos claros; e
- Devem ser atribuídos recursos suficientes (tanto no plano da quantidade como da qualidade) às unidades políticas e à estrutura que trabalha especificamente para a melhoria da qualidade legislativa, a fim de garantir o funcionamento do sistema.

3.3 Conteúdo de uma avaliação do impacto normativo

O campo de aplicação da avaliação do impacto não pára de se alargar e, com ele, o volume de trabalho. A título de exemplo, o Anexo A enuncia as dez questões recomendadas pela lista de critérios de referência da OCDE de 1995. Muitos países da UE e da OCDE possuem sistemas idênticos, baseados em princípios semelhantes. As variações de modelos de um país para outro explicam-se através de um certo número de diferenças –por exemplo, a nível da probabilidade de impugnação, dos procedimentos legislativos, das tradições administrativas ou dos sistemas constitucionais. Todavia, a maior parte destes modelos incluem:

- O estudo da verdadeira natureza do risco ou do problema a resolver e de escolha da acção apropriada;
- O estudo dos meios existentes para combater este risco ou problema – será que a intervenção normativa é o melhor método para acabar com o problema, e se sim, de que forma; ou será preferível uma abordagem alternativa (ver capítulo 2.2);
- A avaliação do impacto das opções (na maior parte dos casos as vantagens e os custos);

- O reconhecimento da necessidade de transparência e abertura do processo e da consulta dos verdadeiros interessados (ver igualmente capítulo 4). Para além disso, vários modelos prevêem a necessidade de exame das questões de respeito e de aplicação dos actos normativos. Alguns prevêem, inclusivamente, neste caso também em função da situação constitucional e jurídica, a obrigação de proceder a uma avaliação de impacto normativo.

3.4 Avaliação dos impactos

O quadro que permite estudar com maior rigor os impactos – quer negativos quer positivos – das diferentes opções políticas é a análise custo-benefício. A metodologia que a sustenta permite comparar objectivamente as vantagens e os custos quantificáveis de um número ilimitado de opções de aplicação, seja qual for a duração de vida da política e seja qual for a repartição dos benefícios e dos custos no tempo. As questões de equidade podem igualmente ser salientadas na análise de pormenor. Existem outros métodos, menos rigorosos, entre os quais podemos citar:

- A análise custo-eficácia, no âmbito da qual as vantagens não são explicitamente estudadas;
- A análise dos custos da aplicação, baseada na estimativa dos custos prováveis da aplicação dos actos normativos propostos; e
- As técnicas de «ponderação» dos diferentes impactos de uma política, que podem integrar subjectividade e desprezar a importância da repartição dos custos e dos benefícios no tempo.

Os métodos de avaliação das vantagens e dos custos utilizados no âmbito da análise custo-benefício são essenciais para uma correcta apreciação da política. Se a estimativa dos benefícios e dos custos financeiros de uma proposta de política pode ser relativamente simples, a estimativa das vantagens oferecidas por certos bens não comerciais é bastante mais difícil, e pode revelar-se delicada. Por exemplo, como atribuir um valor a uma vida humana, a uma floresta ou a uma baleia, ou como avaliar os benefícios de uma política que visa reduzir o dióxido de enxofre na atmosfera. Existem

técnicas para avaliar este tipo de bens «não comerciais», como seja, calcular quanto é que as pessoas estão dispostas a pagar pela baleia ou para evitar o risco de morte ou de traumatismo grave, apesar de estes métodos serem muitas vezes difíceis e controversos. Outras técnicas baseiam-se na observação do comportamento dos indivíduos – que distância irão percorrer e a que é que irão renunciar para visitar a floresta. Apesar de não serem perfeitas, estas técnicas, entre outras, têm pelo menos o mérito de fornecer intervalos, ordens de grandeza ou estimativas aproximadas de vantagens importantes, dando assim uma imagem mais equilibrada do que uma análise exclusivamente baseada nos aspectos financeiros. Quando nem este grau de quantificação é possível, continua a ser fundamental fornecer no mínimo uma avaliação qualitativa dos benefícios, para evitar uma imagem parcial, centrada nos custos.

Outro importante elemento da avaliação de uma política de gestão é a capacidade de ter em conta os diferentes momentos em que ocorrem os benefícios e os custos. A análise custo-benefício permite ter em conta este aspecto, através da «actualização». As opções políticas que consistem em diferir as despesas são menos dispendiosas numa economia em crescimento. Algumas questões gravitam à volta deste princípio de actualização, e a análise custo-benefício pode não ser muito frutífera na avaliação de catástrofes imprevisíveis, num futuro longínquo.

A estimativa dos benefícios e dos custos e a actualização são duas questões que nem sempre são fáceis de resolver. No entanto, a análise custo-benefício pode desempenhar um papel importante – mas não exclusivo – no âmbito do processo de elaboração de políticas. O simples facto de colocar as questões pertinentes para preparar uma análise custo-benefício pode acrescentar valor e compreensão à elaboração da política, e o nível de complexidade e de esforço implicados pode aumentar à medida que se desenvolve a peritagem e que se disponibilizam os recursos.

3.5 Processo de avaliação do impacto normativo

Como foi mencionado anteriormente, a avaliação de impacto deve fazer parte integrante do processo de decisão, e não ser considerada uma tarefa

burocrática adicional. A avaliação deve, por conseguinte, ser realizada em grande parte pelos responsáveis políticos envolvidos ou em estreita cooperação com eles, e deve integrar o mais cedo possível o processo de elaboração da política.

Uma das primeiras etapas deve consistir em avaliar a situação vigente – por outras palavras, as vantagens e os inconvenientes de não intervir. A realização deste objectivo pode revelar-se difícil se um organismo externo proceder sozinho à avaliação, apesar de este tipo de organismo poder igualmente oferecer serviços úteis em matéria de informação, de orientação e de controlo da qualidade (ver capítulo 7). Este contributo analítico minucioso e permanente para a formulação de uma política permite fornecer aos decisores conselhos objectivos, apoiados nos resultados iniciais e subsequentes dessas análises, à medida que uma dada política vai sendo elaborada. Para certas questões particularmente complexas, o recurso às competências de consultores externos experientes pode, obviamente, revelar-se útil, mas a principal responsabilidade deve caber aos responsáveis políticos.

Todavia, os organismos e os grupos de interesse externos não devem ser marginalizados – pelo contrário, é essencial que a avaliação de impacto se baseie na consulta (ver capítulo 4) dos sectores e dos actores económicos envolvidos e, de uma forma mais geral, da sociedade civil. Tal como foi mencionado anteriormente, a avaliação de impacto apresenta a vantagem de oferecer um quadro de participação aos intervenientes. A consulta deve começar o mais cedo possível no processo de elaboração da política e, tanto quanto possível, prosseguir ao longo do processo. Para além disso, pode revelar-se extremamente útil submeter a avaliação final consolidada ao exame rigoroso do público; por um lado, porque esta medida contribuirá para alimentar o debate público e, por outro, porque incentivará as administrações a produzirem avaliações de qualidade, graças a um controlo externo da qualidade dos métodos e dos dados utilizados, bem como das hipóteses colocadas.

Apesar de, no plano conceptual, ser necessário considerar a avaliação de impacto um elemento permanente e intrínseco ao processo de elaboração de uma política, pode ser útil identificar certas etapas específicas. Uma avaliação preliminar, realizada desde o início do processo de elaboração de uma dada

política, deve identificar os principais riscos/problemas, o impacto provável, as opções possíveis e os sectores/actores envolvidos. Esta etapa pode inserir-se no âmbito das primeiras consultas informais e servir para determinar se a política satisfaz o teste estatístico (ver abaixo). Se o resultado do teste for favorável, sendo o esforço exigido, por conseguinte, proporcionado, pode ser preparada nesta fase uma avaliação mais pormenorizada. Esta avaliação deve basear-se em directrizes coerentes em todos os domínios da política da administração e deve incluir os seguintes elementos:

- Explicação clara do risco ou do problema em causa, bem como a justificação a) da necessidade da acção e b) da oportunidade da acção a este nível de administração (ou seja, a conformidade com o princípio da subsidiariedade);
- Descrição e justificação das diferentes opções possíveis, inclusive das soluções alternativas aos actos normativos (ver capítulo 2.2);
- Para cada opção relevante, identificação 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;
- 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 dela resultaram (ver capítulo 4);
- Estimativa da duração de vida da política ou das opções³, acompanhada por uma explicação que justifique, se for caso disso, por que razão não é proposta nenhuma cláusula de revisão;
- Referência especial ao impacto nas pequenas empresas ou em qualquer outro grupo em que possam ocorrer efeitos desproporcionais;
- Explicação concisa de como esta proposta se integra nas regras e políticas em vigor e, se forem conhecidas, nas regras e políticas que estão para ser adoptadas; e
- Indicações quanto à tomada em consideração das modalidades práticas de aplicação, incluindo

³ A questão consiste em saber por quanto tempo será válida a abordagem da política proposta – para protecções fundamentais, a validade pode ser ilimitada; mas, para domínios em rápida mutação ou incertos, esta pode ser relativamente limitada. Este tipo de avaliação permite calcular as vantagens e os custos anualmente e actualizá-los em função das necessidades.

as diferenças de benefícios e de custos em função da brevidade ou demora na aplicação.

Esta avaliação pormenorizada deve inserir-se no âmbito das consultas externas (informais e formais) e deve ser revista em fases-chave do processo de elaboração da política (por exemplo, a publicação oficial de uma proposta, a apresentação às autoridades reguladoras, os resultados da consulta do público, etc.).

A etapa final da avaliação do impacto normativo deve consistir numa avaliação *ex post*, com vista a determinar o impacto real da acção quando esta for levada a cabo. Esta avaliação contribuirá para verificar a exactidão das hipóteses e das estimativas realizadas numa fase anterior do processo, o que, por sua vez, contribuirá para melhorar a qualidade de futuras avaliações do impacto. Esta avaliação pode igualmente permitir identificar benefícios e custos que tenham sido ocultados, melhorando assim, mais uma vez, os conhecimentos da administração para o futuro.

As decisões preparadas com tal rigor traduzem-se frequentemente em decisões mais sólidas, objecto de menor contestação e mais propensas a ganhar a adesão dos intervenientes e a atingir o resultado desejado no terreno. As vantagens oferecidas por esta abordagem compensam o abrandamento do ritmo de preparação de uma dada política.

O esforço investido na avaliação do impacto normativo de uma política proposta deve ser proporcionado. Por outras palavras, o volume do esforço a desenvolver para avaliar correctamente uma política deve aumentar em função do seu impacto potencial. Por esta razão, convém aplicar um teste estatístico dos efeitos prováveis, englobando custos financeiros potenciais e impactos desproporcionais, por exemplo numa indústria, num grupo social, num ecossistema, numa região/ou Estado-membro. A fim de garantir que o esforço de análise seja proporcionado, este teste deve igualmente ter em conta o efeito resultante da precisão da análise realizada nos recursos da própria administração.

Se, na base da análise preliminar, uma proposta satisfizer um ou vários destes testes, convém proceder a uma avaliação mais pormenorizada. Se esse não for o caso, bastará em geral a avaliação preliminar, deixando aos responsáveis políticos a possibilidade de pedirem uma avaliação mais pormenorizada quando a considerarem apropriada.

3.6 *Problemas vulgares*

A aplicação de um sistema de avaliação de impacto normativo abarca toda uma série de problemas banais, evocados no âmbito de três grandes categorias, em certos casos, de delimitação bastante arbitrária: dificuldades práticas, resistência cultural e pressões políticas.

3.6.1 *Dificuldades práticas*

A primeira dificuldade prática a superar é fazer com que os responsáveis políticos simplesmente tomem consciência da necessidade de proceder a uma avaliação do impacto. Esta dificuldade pode ser superada através de publicidade (no interior da própria administração ou, se for caso disso, igualmente no exterior) e de formação apropriadas.

A falta de efectivos e de especialização das unidades políticas para proceder às avaliações do impacto é frequentemente citada como a primeira das dificuldades práticas encontradas. Esta dificuldade pode ser superada através da disponibilização de especialistas e de formação pela estrutura encarregue de melhorar a qualidade dos actos normativos; mas a resolução completa desta dificuldade necessita de um compromisso e de apoios políticos, bem como de apoio ao mais alto nível. A dimensão da administração pública é igualmente um elemento a ter em consideração – as administrações mais pequenas têm geralmente mais dificuldades em encontrar recursos.

Outro factor invocado é o da escassez de dados de qualidade sobre as vantagens e os custos, incluindo a dificuldade em fazer uma estimativa do valor dos bens não comerciais (por exemplo, a degradação do ambiente ou os danos causados à saúde humana). Apesar de este factor influir efectivamente na qualidade global da avaliação – que é função da qualidade dos dados que a sustentam –, este argumento não é suficiente para que não se proceda a uma avaliação. Há outros métodos que podem ajudar a avaliar os benefícios e os custos: a utilização de estimativas e de margens de erro (mais do que simples números), o resultado das consultas das partes envolvidas e a utilização inteligente dos dados disponíveis, de consultores e de