

BOLETIM
Observatório
da Legislação
Portuguesa

4
FEVEREIRO 2012

ÍNDICE

Coordenação

João Caupers
 Marta Tavares de Almeida
 Pierre Guibentif

Propriedade e Edição

Faculdade de Direito
 da Universidade Nova de Lisboa
 Campus de Campolide
 1099-032 Lisboa
 Telefone 21 384 74 20

Periodicidade

Anual

Distribuição Gratuita

Capa e arranjo gráfico

B2 Design

Fevereiro 2012

www.fd.unl.pt

[Entrar em **Investigação**]

O Observatório da Legislação Portuguesa
 Apresentação

I PARTE

Análise da Produção Legislativa
 1. Considerações gerais
 2. Considerações detalhadas sobre o ano 2010
 3. Análise da produção legislativa: 2000 a 2010

Tabelas

Tabela I Total de diplomas publicados
 Tabela II Leis
 Tabela III Decretos-Lei
 a. Relevância de Decretos-Lei autorizados
 b. Relevância do Direito Europeu
 Tabela IV – Iniciativas legislativas que deram
 origem a leis

II PARTE

Participação no Procedimento Legislativo

Introdução

- I. Contributos teóricos
- II. Orientações internacionais – enquadramento
- III. A situação em Portugal
- A. Legislação
 1. Constituição
 2. Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas
 3. Código do Trabalho
 4. Regimento da Assembleia da República
 5. Regimentos do Conselho de Ministros
 6. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro

B. Jurisprudência do Tribunal Constitucional
 1. Acórdão n.º 167/03
 2. Acórdãos n.º 670/99 e n.º 230/06

C. Participação no procedimento legislativo parlamentar e governamental

Procedimento legislativo parlamentar

1. Legislação de Trabalho – 2003 e 2009
2. Lei n.º 55/2010, de 24 de Dezembro
3. Lei n.º 51/2010, de 14 de Dezembro
4. Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro

Procedimento Legislativo Governamental

1. Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de Janeiro
2. Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de Outubro
3. Decreto-Lei n.º 12/2010, de 19 de Fevereiro
4. Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de Junho
5. Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de Setembro

Conclusão

ANEXO

Regimentos do Conselho de Ministros
 – participação no procedimento legislativo governamental

Observatório da Legislação Portuguesa

O *Observatório da Legislação Portuguesa* é um projecto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), o qual é financiado por verbas atribuídas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

A equipa de investigação é composta pelos Professores João Caupers e Pierre Guibentif e por Marta Tavares de Almeida. E ainda por bolsiros de investigação científica, recrutados através de concurso, de entre alunos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com preferência para os alunos inscritos nas disciplinas de Ciência de Legislação e Sociologia do Direito.

No ano académico 2010/2011, a programação e coordenação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa* são da responsabilidade de Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif. O estudo inserido na parte II deste Boletim é da autoria das bolsieras de investigação Sandra Pereira e Sónia Rodrigues. As bolsieras de investigação deram ainda colaboração na recolha e inserção de dados na base de dados do *Observatório da Legislação Portuguesa*, bem como na análise da legislação considerada no período de observação.

ANO ACADÉMICO 2010/2011

Coordenação:

Marta Tavares de Almeida

Pierre Guibentif

Bolsieras de Investigação:

Sandra Pereira • Mestre em Direito (FDUNL)

Sónia Rodrigues • Aluna de Mestrado (FDUNL)

BOLETIM N.º 4**OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA****Apresentação**

Desde o *Boletim n.º 0*, primeira publicação do *Observatório da Legislação Portuguesa*, vinda a lume em 2007, foi considerada tarefa prioritária a leitura da actividade legislativa em termos quantitativos, porquanto se considerou que a mesma representa um importante contributo para a compreensão da política (*policy*) legislativa.

Nos Boletins seguintes manteve-se a preocupação em fornecer dados quantitativos sobre a actividade legislativa e elegeu-se um tema de estudo.

Neste número adoptámos o mesmo modelo. Na I Parte apresentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2000-2010) e uma leitura dos mesmos. Na II Parte propomos uma análise sobre a participação no procedimento legislativo parlamentar e governamental.

Os dados recolhidos no presente, bem como nos números anteriores, têm como fonte de informação principal a Base de Dados Relacional desenvolvida no âmbito deste projecto. Esta foi concebida como uma ferramenta que complementa as bases de dados oficiais armazenando actualmente a legislação publicada em Portugal (*Diário da República electrónico, Digesto*). Enquanto estas se destinam principalmente à consulta dos diplomas individuais, a base do *Observatório da Legislação Portuguesa* destina-se a fornecer dados relativo à produção legislativa no seu conjunto, produzindo nomeadamente estatísticas sobre o volume da matéria legislativa, a distribuição deste volume por domínios do direito, a longevidade dos diplomas, a frequência das suas alterações, as modalidades de regulamentação, etc.

A elaboração das tabelas que se apresentam neste número tem como fontes de informação: a Base de Dados relacional desenvolvida no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa*, o *Digesto*, a Base de Dados do Parlamento e o *Diário da República*.

Dado que este é um projecto em desenvolvimento e acreditando que o mesmo pode dar um contributo significativo para os debates em torno da produção normativa, mantemos o convite aberto para que nos enviem críticas e sugestões que possam melhorar esta publicação.

I PARTE

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

1. Considerações gerais

Na esteira de uma opção constante nos Boletins do *Observatório da Legislação Portuguesa*, as **Tabelas I e II**, espelham, em termos globais, a produção legislativa parlamentar e governamental do ano 2010. Quando publicámos o Boletim n.º 1 em 2005, apresentámos tabelas sobre produção normativa desde o ano 2002. No presente Boletim, para termos uma perspectiva da década 2000-2010, disponibilizamos também os dados sobre os anos de 2000 e 2001. Assim, as **Tabelas I e II** traduzem o número total dos vários actos legislativos emitidos do ano 2000 ao ano 2010.

A **Tabela III**, à semelhança do que tem ocorrido nos anos anteriores, apresenta o número de decretos-lei autorizados no hiato temporal em causa. Apresentamos ainda na **Tabela III** os dados relativos à influência do direito europeu, nomeadamente através do volume anual de decretos-lei de transposição de directivas e de regulamentação de regulamentos europeus. Por último, a **Tabela IV** fornece dados sobre iniciativas legislativas do Parlamento e do Governo que deram origem a leis entre 2000 e 2010.

2. Considerações detalhadas sobre o ano 2010

Durante o ano de 2010 adoptaram-se diversas medidas e iniciativas visando a qualidade da lei, as quais importa salientar no quadro de uma análise quantitativa e qualitativa da produção normativa desse ano.

Em Maio de 2010 foi aprovado o *Programa SIMPLEGIS*, um programa ambicioso, que definia três objectivos, a saber:

- i) Simplificar a legislação: menos leis, menos rectificações e atraso zero na transposição de directivas da UE;
- ii) Mais acesso de pessoas e empresas à legislação;
- iii) Melhor aplicação das leis: leis com manuais de instruções para cumprirem todos os seus objectivos e avaliação das leis para medir o seu impacto.

Estas medidas vêm aplicar e desenvolver algumas das propostas de simplificação e de melhoria da qualidade da legislação aprovadas, em 2006, pelo *Programa Legislar Melhor*.

Assim:

a) Simplificação da legislação

O número de actos normativos publicados em 2010 é inferior aos números registados em qualquer dos anos da década 2000-2010, como resulta da Tabela I.¹

¹ Um balanço da produção normativa de 2010 encontra-se no preâmbulo da Portaria n.º 245/2011, de 22 de Junho, no qual se refere a «aprovação de menos leis, tendo o ano de 2010 sido aquele em que foi aprovada menos legislação pelo Governo do que qualquer um dos últimos 10 anos».

Regista-se a publicação do Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de Junho, o qual determinou a revogação expressa de numerosos actos legislativos que já haviam caducado ou que já tinham sido tacitamente revogados.²

No âmbito das medidas de simplificação foi apresentada à Assembleia da República, em 6 de Outubro de 2010, a proposta de lei (40/XI), que procedia à revogação de 433 actos legislativos, incluindo a revogação expressa de vários decretos-lei publicados no ano de 1975, a revogação do Código Administrativo de 1936-40 e a alteração dos Decretos-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro e n.º 305/2009, de 23 de Outubro. Esta proposta de lei caducou em 31 de Março de 2011 com a demissão do XVIII Governo Constitucional.³

De entre as medidas adoptadas visando uma melhor coordenação legislativa e consequentemente uma diminuição da produção legislativa importa mencionar o Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional, que previa que, mensalmente, nas reuniões de secretários de Estado, haveria lugar à realização de um debate sobre «a programação da actividade legislativa do Governo».⁴

b) Maior acessibilidade da legislação

Visando o cumprimento deste objectivo, salientamos a publicação dos resumos dos diplomas do Governo em *linguagem clara*⁵, que se iniciou a 13 de Outubro de 2010 no *Diário da República* electrónico. Os resumos consistem em textos explicativos da legislação, sendo produzidos para os decretos-lei e os decretos regulamentares

A adopção desta medida poderá suscitar reflexões de vária ordem: quanto à legitimidade democrática dos resumos; quanto à verificação da sua conformidade com o texto legal; e quanto às possíveis incidências da medida no plano dos esforços do próprio legislador na procura de um texto legal que permita uma verdadeira comunicação legislativa entre aquele e os destinatários da lei.

Registe-se, também, a disponibilização do *Diário da República* desde 1910. Esta funcionalidade do sítio do *Diário da República* entrou em funcionamento no dia 5 de Outubro de 2010 no âmbito das comemorações do Centenário da República. Trata-se de uma medida com resultado simbólico mas indubitavelmente importante, pois torna acessível legislação relevante da nossa história.

² Este Decreto-Lei foi aprovado na vigência do XVIII Governo Constitucional, consubstanciando assim um dos objectivos do Programa SIMPLEGIS. Apesar de ter sido publicado já em 2011, dada a sua relevância para a matéria em análise, justifica uma referência neste Boletim. Comentário mais detalhado será apresentada no *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa* referente ao ano de 2011.

³ Informação disponível para consulta no sítio da Assembleia da República, nomeadamente em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35680>.

⁴ Resolução de Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro – artigo 35.º, n.º4, alínea a): «A primeira parte da agenda da reunião de secretários de Estado integra, designadamente: a) Na 1.ª semana de cada mês, um debate sobre a programação da actividade legislativa do Governo».

⁵ De acordo com o Termo de Responsabilidade inserido na página onde se encontram os Resumos em Linguagem Clara, lê-se: «A publicação de resumos em Português Claro tem como objectivo facilitar o acesso das pessoas e empresas à legislação. Os resumos não têm valor oficial e não substituem os diplomas publicados em Diário da República».

c) Melhor aplicação da legislação

Em termos de iniciativas para melhorar a aplicação da legislação, importa referir:

- A dinamização do *Sistema de Controlo dos Actos Normativos*, visando assegurar «mecanismos de controlo automatizado das necessidades de regulamentação dos actos legislativos da Assembleia da República, do Governo, dos procedimentos de aprovação de decretos-lei emitidos no uso de leis de autorização legislativa e dos procedimentos de transposição de actos jurídicos da União Europeia»;
- A previsão normativa, constante da alínea b) do já referido n.º 4 do artigo 35.º da Resolução de Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro, estipulando que mensalmente haverá lugar a um debate na reunião de secretários de Estado sobre a programação da aprovação de actos jurídicos da União Europeia que careçam de transposição para a ordem jurídica portuguesa; no mesmo sentido dispõe o artigo 11.º do mesmo diploma quando refere que «podem ser realizadas reuniões de secretários de Estado, em data e hora definidas em convocatória enviada para o efeito, para análise atempada dos projectos de transposição de actos normativos da UE, designadamente directivas e decisões quadro que careçam de transposição para a ordem jurídica nacional». As disposições citadas pretendem contribuir para a concretização da iniciativa governamental de «atraso zero» na transposição de directivas para a ordem jurídica interna. Através de dados fornecidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros⁶, verificamos que em 2010 foram transpostas para o ordenamento jurídico português 118 directivas europeias enquanto que no ano de 2009 foram transpostas 102.

Vejamos agora os dados quantitativos referentes à produção normativa de 2010.

- Durante o ano de 2010 assistimos a um decréscimo do total de diplomas aprovados. Enquanto o ano de 2009 regista um número global de 2150 diplomas aprovados, em 2010 esse número desceu para 1749.
- Em 2010 foram aprovadas 63 leis, o que significa menos 63 leis do que no ano de 2009, no qual registámos 126 leis. Saliente-se, no entanto, que, das 126 leis aprovadas em 2009, 27 eram leis que criam freguesias, pelo que o decréscimo não é assim tão acentuado. A diferença é de 36 leis.

A Tabela IV mostra que 19 das leis aprovadas resultam de processos legislativos nos quais não se registou nenhuma iniciativa legislativa superveniente. As iniciativas originárias nesses processos emanaram, em 6 casos, de deputados ou grupos parlamentares e, 13 casos, do Governo. Registam-se, ainda, 2 iniciativas legislativas conjuntas da Assembleia da República e do Governo, em relação às quais houve proposta de alteração superveniente. Em 23 outros casos, os projectos de lei originários sofreram alteração superveniente por iniciativas apresentadas pela Assembleia da República e num caso pelo Governo.

- Em 2010 foram aprovados 164 decretos-lei. Isto significa, uma diminuição muito acentuada neste ano, comparando com 2009, ano no qual foram aprovados 333 decretos-lei.

⁶ Informação gentilmente cedida pela Direcção de Serviços dos Assuntos Jurídicos, Direcção Geral dos Assuntos Europeus – MNE.

- Também nos restantes actos normativos encontramos números mais reduzidos: registam-se 6 decretos regulamentares em 2010 e 29 em de 2009; 20 decretos em 2010 e 29 em 2009; 112 resoluções de conselho de ministros em 2010 e 123 em 2009.
- O número de portarias também diminuiu: em 2010 foram aprovadas 1384 portarias e 1510 em 2009. Como foi referido no Boletim n.º 3 do *Observatório da Legislação Portuguesa*, o Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro, na sequência do Programa SIMPLE-GIS, veio alterar «a forma de aprovação e do local de publicação de determinados actos substituindo a sua publicação no *Diário da República* por outras formas de divulgação pública que tornem mais fácil o acesso à informação»⁷, o que certamente vai contribuir para a redução do número de portarias aprovadas. Registamos com agrado esta simplificação do *Diário da República*. Desde o Boletim n.º 1 salientámos que o número muito elevado de portarias era, em parte, devido às portarias sobre reservas de caça, as quais não tinham um conteúdo normativo que justificasse a sua inclusão no *Diário da República*.

3. Análise da produção legislativa: 2000 a 2010

Na década que agora se analisa – de 2000 a 2010 – a evolução da produção legislativa parlamentar e governamental sugere as seguintes observações:

- a) O volume global dos diplomas aprovados, nas categorias consideradas no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa*, diminuiu. De facto, entre 2000 e 2009 regista-se uma tendência de diminuição da legislação, salvo o ano de 2007, em que se registaram valores anormalmente elevados (2546)⁸. Nos restantes anos, a média de volume global de legislação aprovada situa-se nos 2186 diplomas. Salienta-se que o ano de 2010, face aos demais, como já referido, apresenta um número menor de diplomas aprovados (1749), verificando-se, assim, um decréscimo acentuado.
- b) O número de leis aprovadas por ano durante a década, manteve-se constante, sendo de registar números similares, os quais se situam entre 60 e 70 leis. A excepção regista-se nos anos de 2001, 2003 e 2009, em que foram aprovadas 129, 115 e 126 leis, respectivamente. Estes números podem ser facilmente explicados pelo facto de, nestes anos, ter havido um elevado número de leis criando freguesias, estabelecendo limites territoriais ou alterando denominações: 2001(67), 2003 (42) e 2009 (27). Em 2005 também foram aprovadas 31 leis sobre essas matérias: no entanto, o volume anual de leis não sofreu nenhum aumento substancial (69 leis). Este número poderá relacionar-se com o facto de 2005 ser um ano marcado por instabilidade governativa, com dois governos num ano, sendo um dos governos de curta duração.

⁷ Cfr. *Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim n.º 3, Edição FDUNL, Janeiro 2011, p. 13. Esta alteração da forma de publicidade de certos actos obviamente ainda não se repercutiu nas portarias publicadas em 2010. No ano de 2011, a última publicação de portarias de caça consta do *Diário da República* n.º 64, Série I, de 31.03.2011.

⁸ Cfr. *Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim n.º 2, Edição FDUNL, Dezembro 2009, p. 11, onde se explica que a elevada produção legislativa em 2007 se deve à publicação dos decretos-lei e decretos regulamentares referentes ao programa PRACE.

c) Os números de decretos-lei aprovados entre 2000 e 2010 situam-se entre os 244 e os 378. Saliente-se, no entanto, casos que fugiram à média: em 2007⁹ registou-se um número substancialmente mais elevado (424 decretos-lei), enquanto que 2010 se caracterizou por uma menor produção (164) – conforme já referido na alínea a).

d) Quanto aos decretos regulamentares e às resoluções do Conselho de Ministros, no hiato temporal considerado, os números são constantes, com um aumento apenas em 2007 quanto aos decretos regulamentados. Confirma-se assim, que tal como já foi mencionado anteriormente, 2007 é um ano em que a produção legislativa se situa, em termos quantitativos, acima da média.

e) Quanto à aprovação de portarias, o volume anual global de aprovação destes diplomas encontra-se dentro da margem 1363 – 1885, sendo o ano de 2005 aquele com menor produção e o ano de 2004 aquele em que se regista maior produção.

⁹ Idem nota de rodapé anterior.

TABELA III Decretos-Lei

A – Relevância de Decretos-Lei autorizados

	Total		Decretos-Lei Autorizados *		Outros Decretos-Lei	
	N.º	%	N.*	%	N.º	%
2000	378	100	0	-	378	100
2001	377	100	0	-	377	100
2002	334	100	10	3.00	324	97.00
2003	342	100	28	8.00	314	92.00
2004	257	100	13	5.00	244	95.00
2005	244	100	9	4.00	235	96.00
2006	252	100	11	4.00	241	96.00
2007	424	100	24	6.00	400	94.00
2008	259	100	13	5.01	246	94.98
2009	333	100	24	7,21	309	92,79
2010	164	100	1	0,61	163	99,39

* **Decretos-Lei autorizados:** não há, na maior parte dos anos, correspondência entre o número anual de Leis de Autorização Legislativa aprovadas e o número anual de decretos-lei autorizados, por três ordens de razões: os decretos-lei podem ter sido aprovados ao abrigo de leis de autorização do ano anterior; as leis de autorização legislativa podem ter uma execução parcelada; as leis de autorização legislativa podem não ter sido utilizadas.

B – Relevância do Direito Europeu

	Total de Decretos-Lei		Decretos-Lei de Transposição de Directivas ^a		Decretos-Lei regulamentando Regulamentos Europeus ^b		Outros Decretos-Lei	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
2000	378	100	47	12,44	1	0,26	330	87,30
2001	377	100	41	10,88	2	0,53	336	89,12
2002	334	100	52	15,57	3	0,90	279	83,53
2003	342	100	99	28,95	-	-	243	71,05
2004	257	100	52	20,23	2	0,78	203	78,99
2005	244	100	66	27,05	4	1,64	174	71,31
2006	252	100	51	20,24	6	2,38	195	77,38
2007	424	100	66	15,57	8	1,89	350	82,55
2008	259	100	48	18,53	7	2,70	204	78,76
2009	333	100	44	13,21	7	2,10	282	84,68
2010	164	100	48	29,27	1	0,61	115	70,12

a. Saliente-se que o número de decretos-lei de transposição de directivas não nos dá a noção exacta das directivas efectivamente transpostas. Com efeito, em muitos casos, um decreto-lei procede à transposição de várias directivas. Assim, verificamos que em 2010, o número de directivas transpostas (118) traduz-se em mais 16 directivas transpostas do que em 2009. A mera indicação do número de decretos-lei de transposição de directivas não é suficiente para contabilizarmos o número de directivas transpostas. O maior número de directivas transpostas em 2010 parece resultar de medidas adoptadas para concretização da iniciativa governamental de «atraso zero» na transposição de directivas para a ordem jurídica interna (vide pág. 2).

Ano	Directivas Transpostas
2009	102
2010	118

b. Decretos-Lei que vêm regulamentar Regulamentos Europeus:

Ano de 2000: Decreto-Lei n.º 54-A/2000

Ano de 2001: Decreto-Lei n.º 112/2001; Decreto-Lei n.º 168/2001.

Ano de 2002: Decreto-Lei n.º 119/2002; Decreto-Lei n.º 142/2002; Decreto-Lei n.º 240/2002.

Ano de 2004: Decreto-Lei n.º 16/2004; Decreto-Lei n.º 168/2004.

Ano de 2005: Decreto-Lei n.º 102/2005; Decreto-Lei n.º 152/2005; Decreto-Lei n.º 209/2005; Decreto-Lei n.º 223/2005.

Ano de 2006: Decreto-Lei n.º 5/2006; Decreto-Lei n.º 36/2006; Decreto-Lei n.º 65/2006; Decreto-Lei n.º 113//2006; Decreto-Lei n.º 122/2006; Decreto-Lei n.º 226/2006.

Ano de 2007: Decreto-Lei n.º 49/2007; Decreto-Lei n.º 112/2007; Decreto-Lei n.º 175/2007; Decreto-Lei n.º 195/2007; Decreto-Lei n.º 265/2007; Decreto-Lei n.º 323/2007; Decreto-Lei n.º 360/2007; Decreto-Lei n.º 376/2007.

Ano de 2008: Decreto-Lei n.º 37-A/2008; Decreto-Lei n.º 45/2008; Decreto-Lei n.º 60/2008; Decreto-Lei 125/2008; Decreto-Lei n.º 127/2008; Decreto-Lei n.º 178/2008; Decreto-Lei n.º 241/2008.

Ano de 2009: Decreto-Lei n.º 5/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto-Lei n.º 58/2009; Decreto-Lei n.º 169/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009; Decreto-Lei n.º 293/2009.

Ano de 2010: Decreto-Lei n.º 76/2010, de 24 de Junho

TABELA IV

Iniciativas legislativas que deram origem a leis

	Processos legislativos só com Iniciativas Legislativas Originárias ^a			Processos Legislativos com Iniciativas Legislativas Supervenientes ^b									Total de leis aprov.
	Prop.	Proj.	Prop. e Proj. de lei	Proposta de lei originária			Projecto de lei originária			Prop. e Proj. de lei originária			
				Iniciativas Legislativas Supervenientes									
				Gov.	AR	Gov. + AR	Gov.	AR	Gov. + AR	Gov.	AR	Gov. + AR	
2000	15	3	-	4	2	1	-	5	-	-	-	7	37
2001	17	75	-	8	1	-	1	14	-	-	-	1	188
2002	11	2	-	6	7	-	-	7	-	-	-	4	37
2003	29	6	-	7	8	4	-	51	-	-	-	6	112
2004	20	10	-	5	5	-	-	3	-	-	2	10	56
2005	18	9	3	-	3	1	-	34	-	-	-	3	65
2006	34	6	-	5	2	3	-	8	-	-	-	2	65
2007	37	5	-	-	6	5	-	10	-	-	1	8	75
2008	38	9	-	5	4	2	-	4	-	-	1	2	73
2009	47	41	-	5	7	5	-	8	-	-	2	2	126
2010	13	6	-	4	5	-	-	23	1	-	-	2	60

a. Nesta coluna, consideramos no número de iniciativas legislativas ordinárias aquelas que não sofreram qualquer alteração resultante de iniciativas legislativas supervenientes.

b. Nesta coluna procurámos identificar as iniciativas legislativas supervenientes consoante elas sejam introduzidas pelo Governo, A.R. ou por ambos.

II PARTE

PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Sandra Pereira

Mestre em Direito FDUNL

Sónia Rodrigues

Aluna de Mestrado FDUNL

INTRODUÇÃO

A participação dos destinatários da lei na elaboração da mesma é um dos princípios ínsitos no Estado de Direito democrático. Assim, o artigo 2.º da Constituição, que define a República Portuguesa como um Estado de Direito democrático, refere «a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da *democracia participativa*»¹. A importância deste princípio tem sido, nestes últimos anos, realçada nomeadamente nos debates suscitados pelas contribuições de JÜRGEN HABERMAS². Também encontrou fundamentos empíricos em investigações que revelaram o impacte da experiência de justiça procedimental na construção das percepções de justiça e de legitimidade³.

A abordagem que pretendemos fazer deste tema tem um carácter essencialmente pragmático. Com efeito, não nos propomos realizar um estudo teórico exaustivo sobre os diversos aspectos da consulta pública num procedimento legislativo. O nosso objectivo é antes analisar casos concretos de procedimentos de consulta e identificar os aspectos mais relevantes, ao nível do procedimento legislativo parlamentar e governamental. Assim, o leitor deste artigo não deverá esperar uma investigação minuciosa sobre o tema da consulta pública em Portugal, mas sim uma análise concreta de alguns procedimentos de consulta pública que mereceram a nossa atenção.

Partindo destes pressupostos, dividimos o presente trabalho em cinco partes: contributos teóricos no domínio da consulta pública; orientações internacionais; elenco da legislação em vigor sobre participação no procedimento legislativo; breve referência a jurisprudência do Tribunal Constitucional e apreciação de casos concretos, recorrendo à análise do processo de elaboração de alguns diplomas.

I. CONTRIBUTOS TEÓRICOS NO DOMÍNIO DA CONSULTA PÚBLICA

De entre os contributos para o debate em torno da participação dos cidadãos na elaboração da lei, salientamos as actas do 6.º Congresso da *European Association of Legislation*,

1 Sublinhado rosso.

2 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Francoforte, Suhrkamp, 1992 (existem traduções em espanhol, francês e inglês); ver também contribuições mais recentes do mesmo autor, nomeadamente sobre a participação dos cidadãos no processo de construção da União Europeia.

3 Entre muitas outras referências, ver Tom Tyler, "Governing Pluralistic Societies", *72 Law and Contemporary Problems*, pp. 187-192 (2009).

*The Participation of Civil Society in the Legislative Process*⁴, obra estruturada em quatro partes principais: a participação dos cidadãos e a democracia directa; o papel dos peritos no procedimento legislativo; o papel das organizações não governamentais no procedimento legislativo; e o procedimento de consulta em alguns países europeus. Entre as contribuições para este volume, revestem particular interesse o artigo de MARTINS PRIEDITIS sobre a experiência do Conselho da Europa no que respeita ao envolvimento das organizações não governamentais no procedimento legislativo; os artigos sobre a situação no Reino Unido e na República Checa e o artigo de THOMAS SAGESSER sobre o procedimento de consulta na Suíça, merecendo particular atenção dada a longa tradição deste tipo de procedimentos nesse país.

Num artigo recente⁵, PATRICIA POPELIER, especialista belga em questões de Legística, analisou as *Best Practices* na consulta pública e as objecções políticas à implementação das mesmas. Considera que estas *Best Practices* estão já consagradas em documentos e guias de procedimento de consulta em diversos países, os quais se podem, sinteticamente, resumir nos seguintes termos: a consulta deve:

- a) «ser aberta [...] e todos os destinatários da lei devem ser identificados e envolvidos».
- b) «ser aberta numa fase inicial do procedimento [...]».
- c) «ser organizada de acordo com o princípio da proporcionalidade, adaptada ao fim e objecto da consulta [...]».
- d) «prever um prazo razoável de duração [...]».
- e) «ser clara e concisa acerca do objectivo da consulta, do problema, das questões colocadas, das medidas propostas [...]».
- f) «ser transparente quanto às pessoas consultadas, aos métodos utilizados, aos resultados, nomeadamente através de publicação na Internet acessível ao público».
- g) «ser englobad[a] numa política de legislação e avaliação mais abrangente».

A Autora refere que «...embora exista este consenso, a prática não o ilustra»⁶. Com efeito, registam-se críticas, mormente de ordem política. Uma objecção corrente é a de que a consulta afecta a primazia política. Tal objecção é facilmente refutada, pois os contributos de consulta não se impõem ao decisor político (legislador), concorrendo apenas para uma tomada de decisão mais informada. Esta objecção perde muita da sua pertinência quando a consulta se realizar numa fase inicial da elaboração do diploma, onde não há ainda uma tomada de decisão; a decisão final do legislador pode ou não incorporar as contribuições recolhidas. Outra das críticas centra-se, na maior parte dos casos, no argumento dos atrasos que essa consulta provoca. É evidente que é necessário contrapor a um procedimento mais longo as vantagens que advêm do mesmo: importante recolha de informação e reforço da democracia participativa. Por outro lado, a introdução das *Best Practices*, nomeadamente a planificação da consulta e a definição de um tempo razoável, poderão contribuir para encurtar o prazo da mesma.

4 Luzius Mader/Ulrich Karpen (Eds.), *The Participation of Civil Society in the Legislative Process*, Proceedings of the Sixth Congress of the International Association of Legislation, Baden-Baden, Nomos, 2005.

5 Patricia Popelier, "Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections" in Luzius Mader/Marta Tavares de Almeida (eds.), *Quality of Legislation – Principles and Instruments*, Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation, Baden-Baden, Nomos, 2011. pp.136-147.

6 Popelier, *op. cit.*, p.140.

PASCAL SCIARINI, num artigo recente⁷, analisou, no quadro da Federação Suíça, o procedimento de consulta na fase pré-parlamentar e os efeitos que a mesma tem depois na tomada de decisão. Esta análise tem sempre subjacente os principais objectivos da consulta, nomeadamente a aceitação política dos actos legislativos. A institucionalização do procedimento de consulta está consagrada na nova Constituição Federal de 1999 (artigo 147.º). O procedimento de consulta está hoje regulamentado por lei – *Lei sobre a Consulta* – embora já existisse regulamentação dispersa sobre a matéria. A *Lei sobre a Consulta*, de 2005, enumera três objectivos de um procedimento de consulta: verificar que um projecto é materialmente correcto, que será aceite politicamente e que é exequível. O autor constatou que, na prática, o procedimento de consulta não evita os conflitos nas fases posteriores àquela em que ocorre a consulta, mas permite gerí-los melhor. Isto porque a consulta obriga os actores a «mostrarem as cartas»⁸, revelando assim o conflito que acaba por ser dirimido na fase parlamentar. Este autor referiu também a crítica da morosidade do processo de elaboração dos projectos legislativos devido à consulta. Contudo, argumenta que se um procedimento de consulta, por hipótese, demora cerca de três meses, se poderá deduzir que não é ele que atrasa o processo mas antes a sua gestão administrativa.

No âmbito da participação dos cidadãos na elaboração da lei, importa também referir o exemplo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Brasil. Uma modalidade de participação utilizada em Minas Gerais é o chamado “seminário legislativo”. Este seminário, segundo CLÁUDIA SAMPAIO COSTA, daquela Assembleia, «utiliza vários testes, jogos, consultas e até instrumentos de legislação experimental como formas de tentar captar a reacção e o comportamento do destinatário final da lei, que é o cidadão, a sociedade»⁹. Trata-se de um processo de preparação legislativa que dura vários meses, durante os quais diversas entidades existentes no Estado de Minas Gerais participam na elaboração de propostas que, posteriormente, serão alvo de discussão. Saliente-se, também, a criação de comissões técnicas interinstitucionais para actuarem nesse procedimento de preparação da lei.

Uma das principais vantagens destes seminários é a proximidade que se estabelece entre os órgãos de decisão e os cidadãos destinatários da lei. Desta proximidade resultam duas situações: por um lado, os órgãos a quem cabe legislar têm em seu poder uma informação mais vasta e mais completa apresentada pelos cidadãos e pelas entidades que participam no seminário e, por outro lado, estes cidadãos e estas entidades apreendem de forma mais eficaz a lei daí resultante.

Refira-se, também, que este mecanismo de participação dos cidadãos na feitura das leis ocorre no âmbito do poder legislativo, ou seja, na Assembleia Geral de Minas Gerais. Todavia «70% da legislação significativa de políticas públicas no Estado são oriundas do Executivo»¹⁰.

Acrescente-se ainda que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais é composta por vários órgãos técnicos que auxiliam a actividade legislativa, tal como a Consultadoria Legislativa. Segundo RICARDO RODRIGUES, que pertence a este órgão, as consultadorias legislativas «têm um papel primordial no processo legislativo»¹¹ e, não obstante o recurso às mesmas não ser

7 Pascal Sciarini, “Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral”, in *Leges* 2011/2, pp. 191-204.

8 Sciarini, *op. cit.* p.197.

9 Cláudia Sampaio Costa, in *Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*, Belo Horizonte, 2009, p. 73.

10 Sampaio Costa, *op. cit.*, p. 78.

11 Ricardo José Pereira Rodrigues, in *Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*, Belo Horizonte, 2009, p.158.

obrigatório, verifica-se que a maioria dos deputados recorre a este órgão. As consultorias são compostas por numerosos técnicos de diversas áreas que preparam iniciativas legislativas ou que dão apoio à sua preparação. A Assembleia Geral de Minas Gerais pretende, através deste dispositivo, concretizar princípios de Legística e, dessa forma, obter legislação mais adequada, eficaz e de melhor cognoscibilidade para os cidadãos.

Outra ferramenta de participação da sociedade no procedimento legislativo na Assembleia de Minas Gerais é a consulta pública. Esta permite a participação dos cidadãos que não possam estar presencialmente na Assembleia, uma vez que é realizada *online*. Um exemplo interessante é a consulta pública realizada de 13 de Março a 15 de Abril de 2009 sobre o *Plano Decenal de Educação*¹². O primeiro passo do cidadão consiste no preenchimento dos seus dados pessoais. A seguir, a sua contribuição para o Plano Decenal é dada através da alteração, supressão ou apresentação de novo *item* no projecto de lei. Assim que as contribuições são enviadas é atribuído um registo ao participante. É muito importante ressaltar que as participações são divulgadas no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tornando a consulta mais transparente.

Por fim, outra forma de fomentar a participação dos cidadãos no âmbito da Assembleia de Minas Gerais é a realização de debates públicos sobre os projectos em discussão, os quais reúnem vários técnicos e personalidades de relevo na área em causa. Também no âmbito do *Plano Decenal de Educação*, além da consulta pública, foi realizado o *Debate Público Plano Decenal: Metas e Ações Estratégicas para a Educação em Minas Gerais*.

II. ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS – ENQUADRAMENTO

No plano internacional, a OCDE e a Comissão Europeia têm publicado, nas últimas décadas, recomendações com particular incidência sobre o tema das consultas públicas no procedimento legislativo. Com efeito, o debate sobre a *Qualidade da Lei* centra-se em vários aspectos, sendo um deles a participação dos destinatários da lei na sua elaboração como aspecto relevante da democracia participativa, como um importante meio de recolha de informações, como pressuposto da maior aceitação pelos cidadãos da legislação e consequentemente de uma legislação mais efectiva.

Já em 1995, a OCDE publicou a primeira *Norma Internacional de Qualidade da Legislação*¹³, enumerando os diversos factores que contribuem para a qualidade da legislação e, entre eles, salientava-se a importância da participação dos cidadãos na elaboração da lei¹⁴.

Em documento de 10 de Março de 2006¹⁵, a OCDE enfatizou de novo o importante papel da consulta pública na elaboração da lei, referindo-se neste documento que «consultation improves

¹² Informação disponível em www.almg.gov.br, na parte referente às consultas públicas promovidas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

¹³ *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation – The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*. Vide [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(95\)95&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(95)95&docLanguage=En).

¹⁴ *Idem*. Question n.º 9: **Have all interested parties had the opportunity to present their views?** Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups or another levels of government.

¹⁵ *Background document on public consultation*, Paris, OECD. Vide <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>

the quality of rules and programmes and also improves compliances and reduces enforcement costs for both governments and citizens subject to rules» e especificou a forma como a consulta pública «increases the level of transparency and it may help to improve quality in regulation».

Em 2001, na União Europeia, e muito por influência dos estudos e trabalhos publicados pela OCDE, publicou-se o Relatório Mandelkern¹⁶, que deu início a uma política (*policy*) de «qualidade da legislação». A consulta no procedimento legislativo, a nível europeu e nacional, foi um dos aspectos considerados fundamentais para se conseguir alcançar uma legislação mais eficaz, mais eficiente e mais efectiva. Em 2002, a União Europeia publicou um importante documento sobre a consulta pública¹⁷ que sintetiza os princípios que devem reger os procedimentos de consulta a nível da Comissão, princípios que são também do maior interesse para os Estados-Membros. Em 2010, com a publicação do Programa *Smart Regulation in the European Union*, verificou-se uma especial preocupação da Comissão no alargamento do processo de consulta no âmbito da legislação comunitária¹⁸ e igualmente recomendações da Comissão para o desenvolvimento dos procedimentos de consulta pública nos Estados-Membros.

III. A SITUAÇÃO EM PORTUGAL

A. LEGISLAÇÃO

As formas de participação estão consagradas na Constituição, nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas, no Regimento da Assembleia da República, no Regimento do Conselho de Ministros e ainda em leis avulsas.

Esta participação é obrigatória ou facultativa conforme a previsão da lei. Neste texto, identificamos as consultas obrigatórias previstas na Constituição e na lei e referimos as possibilidades de consulta pública que se abrem aos cidadãos.

1. Constituição

A Constituição prevê *consultas obrigatórias* a desenvolver no quadro do procedimento legislativo laboral. Com efeito, é reconhecido o direito de participação na elaboração da legislação do trabalho às comissões de trabalhadores (alínea d) do artigo 54.º e às comissões sindicais (alínea a) do artigo 56º)¹⁹.

¹⁶ Vide http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

¹⁷ Para mais informação, consultar o COM(2002) 704 final Communication from the Commission – *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultations of interested parties by the Commission*.

¹⁸ Consta do texto uma referência ao artigo 11.º do Tratado de Lisboa que, no seu n.º1, postula que «as instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União» e assim «... estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil» (n.º2). Esta ideia de participação e diálogo é efectivamente prevista no n.º3 deste artigo «a fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas».

¹⁹ Os artigos referidos sofreram alterações com as diversas revisões constitucionais. O direito de os sindicatos participarem na elaboração da legislação do trabalho estava já plasmado na primeira versão do artigo 56.º da Constituição de 1976. Com a revisão constitucional de 1982 (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro), este direito é suprimido. A revisão constitucional de 1989 (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho) dá nova redacção a esta disposição, a qual corresponde à redacção actual.

Em comentário à alínea d), n.º5 do artigo 54.º e à alínea a), n.º2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa²⁰, os constitucionalistas J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA alertam para o facto de a participação das comissões dos trabalhadores e das associações sindicais ser *cumulativa*. Acrescentam ainda que esse direito de participação não preclui caso a legislação tenha sido objecto de negociação em sede de concertação social. Dado tratar-se de um direito consagrado nos termos do n.º1 do artigo 18.º da Lei Fundamental, a falta de participação traduz-se em inconstitucionalidade da lei. Duas ideias bases referentes a este direito de participação constitucionalmente consagrado são, por um lado, a de que “as decisões ainda não estão tomadas e, por outro lado, que as posições que as organizações dos trabalhadores venham a tomar podem efectivamente alterar as soluções em projecto”. Assim, este direito de participação tem possibilidades de vir a influenciar as decisões do poder legislativo.

Prevê-se igualmente, a *título obrigatório*, a consulta aos órgãos do governo regional relativamente a questões da competência dos órgãos de soberania que respeitem às regiões autónomas (nº2 do artigo 229º).

A doutrina assinala alguns problemas de interpretação do n.º 2 do artigo 229.º. Na opinião dos J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA²¹ é duvidoso que o Presidente da República esteja abrangido por esta expressão, pois nenhum dos preceitos constitucionais que se referem às suas competências menciona a consulta aos órgãos das Regiões Autónomas. A expressão “questões (...) respeitantes às Regiões Autónomas” também não é considerada clara, na medida em que “parece ser de exigir que se trate de actos especificamente respeitantes às Regiões Autónomas (...) ou que, pelo menos, as afectem de forma especial, não bastando que as toquem de forma genérica (...)”. Ainda no âmbito da interpretação de expressões usadas no artigo referido, os citados constitucionalistas consideram que a expressão genérica “órgãos regionais” não pode significar que é obrigatória a audição dos dois órgãos regionais. No que concerne a questões de natureza legislativa deverá ser ouvida a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional deverá ser ouvido quando se trate de questões de natureza política. Os autores salientam ainda o facto de não estar previsto na Constituição um prazo para o procedimento de audição. Consideram assim que, apesar de a consulta ser obrigatória, não se deve aguardar o parecer das Regiões Autónomas para além de um prazo razoável. Importante é também a ressalva que fazem quanto ao objecto da audição, ou seja, se uma audição tiver sido solicitada sobre uma decisão que, depois, é substancialmente alterada, considera-se que deverá haver nova audição dos órgãos regionais.

Na Constituição reconhece-se ainda, em diversas disposições da Parte I *Direitos e deveres fundamentais*, Título III *Direitos e deveres económicos, sociais e culturais*, o direito de audição das associações e demais entidades representativas dos cidadãos no que respeita à formulação das políticas económicas, sociais e culturais²². Igualmente na Parte II *Organização económica* está consagrada a participação «das organizações representativas dos

²⁰ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, 3ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pp. 306.

²¹ J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, 4ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 688-692.

²² Veja-se nomeadamente o n.º 3 do Artigo 60º (Direito dos consumidores); alínea g), n.º 2 do Artigo 67º (Família); n.º 2 do Artigo 77º (Participação democrática no ensino).

trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais» [(alínea g) do artigo 80.º)]²³.

2. Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas

No Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores²⁴, consagra-se, na alínea g) do artigo 7.º²⁵, o direito dos órgãos de governo próprio da Região serem ouvidos em matéria da competência dos órgãos de soberania que respeitem à Região.

Do mesmo modo, no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira²⁶ prevê-se na alínea i), do n.º 1 do artigo 36.º que «compete à Assembleia Legislativa Regional da Madeira (...) pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitem à Região». No artigo 69.º regulam-se as competências do Governo Regional nesta matéria exactamente como se regulam quanto à Assembleia Legislativa Regional²⁷.

3. Código do Trabalho

3.1. Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto

Em 2003, com a aprovação do Código do Trabalho, poder-se-ia pensar que a obrigatoriedade das consultas no âmbito da legislação laboral passaria a constar do mesmo. No entanto, esta matéria continuou a vigorar na ordem jurídica portuguesa de forma autónoma, regulada em lei avulsa – Lei n.º 46/79, de 12 de Setembro.

Esta Lei, aprovada na sequência da Constituição de 1976, regulamenta as comissões de trabalhadores, consagrando os direitos previstos no artigo 56.º da Constituição. Em matéria de consultas, determina na alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º que «Constituem direitos das comissões de trabalhadores [...] participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector e na elaboração do Plano». Mais directamente, a subsecção IV, intitulada «Direito de participação na elaboração de legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector ou região Plano», aborda o papel desempenhado pelas comissões de trabalhadores nos procedimentos legislativos de natureza laboral. Assim, depois de se afirmar no artigo 34.º o direito de participação na elaboração de legislação laboral, estabelece-se no n.º 3 do artigo 35.º, a propósito dos planos económico-sociais que «O Ministério competente facultará aos representantes das comissões interessadas os elementos relativos aos planos económicos-sociais que contemplem o respectivo sector ou região Plano, fixando-lhes um prazo para

²³ A introdução desta alínea no corpo do citado artigo surgiu com a revisão constitucional de 1997, operada pela Lei n.º 1/97, de 20 de Setembro.

²⁴ Aprovado pela Lei 39/80, de 5 de Agosto e alterado pela Lei 9/87, de 26 de Março; pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto e pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

²⁵ «São direitos da Região (...) g) O direito a ser sempre ouvida pelos órgãos de soberania e a pronunciar-se por iniciativa própria, relativamente às questões da competência destes que digam respeito à Região.»

²⁶ Aprovado pela Lei 13/91, de 5 de Junho e alterado pela Lei 130/99, de 21 de Agosto e pela Lei 12/2000, de 26 de Junho.

²⁷ Artigo 69.º, alínea u).

sobre eles se pronunciarem por escrito, o qual não poderá ser inferior a trinta dias». Mais se acrescenta no n.º 4 que «os pareceres referentes à matéria contida neste artigo serão tidos em conta e constarão do preâmbulo dos respectivos diplomas».

3.2. Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro

Em 2009, com a entrada em vigor do novo Código do Trabalho, a matéria passou a estar enquadrada de forma diferente. A Lei n.º 46/79 foi revogada e na alínea d), do n.º 1 do artigo 423.º do Código do Trabalho prevê-se que «A comissão de trabalhadores tem direito, nomeadamente a [...] participar na elaboração da legislação do trabalho, directamente ou por intermédio das respectivas comissões coordenadoras».

O Capítulo II do Código, cuja epígrafe é «Participação na elaboração de legislação de trabalho» regulamenta nos artigos 469.º e 474.º de que forma esta participação se consubstancia. Entre outros aspectos, determina-se no artigo 471.º que «Qualquer projecto ou proposta de lei, projecto de decreto-lei ou projecto ou proposta de decreto regional relativo a legislação do trabalho só pode ser discutido e votado pela Assembleia da República, pelo Governo da República, pelas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e pelos Governos Regionais depois de as comissões de trabalhadores ou as respectivas comissões coordenadoras, as associações sindicais e as associações de empregadores se terem podido pronunciar sobre ele». O prazo para apreciação pública não pode ser inferior a 30 dias (n.º 1 do artigo 273.º).

De notar, por último, que, a nível constitucional, o direito a ser ouvido no âmbito de um procedimento legislativo apenas é atribuído às comissões de trabalhadores e aos sindicatos²⁸. Esse mesmo direito, enquanto configuração constitucional de um direito fundamental, não abrange as entidades patronais. Não obstante, na prática, as entidades patronais também são muitas vezes ouvidas em sede de trabalhos preparatórios dos diplomas aprovados.

4. Regimento da Assembleia da República

O Regimento da Assembleia da República²⁹, Título IV, Capítulo I regula o processo legislativo parlamentar. São referidas consultas obrigatórias no artigo 134.º (legislação do trabalho), no artigo 141.º (audições da Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias)³⁰ e no artigo 142.º (Regiões Autónomas), o que parece decorrer directamente da Constituição e da lei.

²⁸ Ver artigo 54.º n.º 5 alínea d) da CRP:

«Constituem direitos das comissões de trabalhadores:

...

d) Participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector; ».

²⁹ Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto (Declaração de Rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro) com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro.

³⁰ Existe legislação ordinária que prevê esta obrigatoriedade de audição dos municípios. A título de exemplo refira-se o Decreto-Lei n.º 261/2002, de 23 de Novembro que torna obrigatória a audição dos municípios na definição da rede rodoviária nacional e regional e sobre a utilização da via pública.

Para além destas consultas obrigatórias, o artigo 140.º prevê que as comissões parlamentares podem propor ao Presidente da Assembleia da República a *discussão pública*³¹ dos projectos ou propostas de lei³² quando estes apresentem especial relevância em razão da matéria. Salvaguarda-se no n.º 2 deste artigo que a realização de discussão pública não prejudica as iniciativas que as comissões parlamentares competentes em razão da matéria desenvolvam para obter informações, designadamente através de audições parlamentares ou através do *site* da Assembleia da República.

5. Regimentos do Conselho de Ministros

Nesta matéria, as diferenças entre os sucessivos Regimentos do Conselho de Ministros, desde 2000³³, são significativas. Assim:

- *Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional*³⁴ – primeiro Regimento a ser publicado em *Diário da República*³⁵. Apresentava uma secção sobre audições e pareceres (Capítulo II – Da preparação de projectos, Secção II – Audições e pareceres) em que se elencavam os *pareceres internos do Governo*, as *audições às Regiões Autónomas* e, em dois artigos diferentes, as *audições às associações representativas dos municípios e das freguesias* e às *associações representativas dos trabalhadores*.

- *Regimento do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional*³⁶ – na primeira versão do Regimento mantiveram-se os *pareceres internos do Governo* e a *audição das Regiões Autónomas*. Num único artigo, com a epígrafe, «Audições previstas na lei», previa-se a competência do ministro proponente para a realização das mesmas. Parece-nos que esta alteração traduziu uma simplificação quanto ao anterior procedimento das audições, pois no Regimento anterior, no que se referia à audição das associações representativas das freguesias, era necessário que o ministro proponente solicitasse autorização ao Ministro-adjunto.

Na segunda versão do Regimento³⁷, no quadro dos pareceres internos do Governo, reforçou-se a posição do Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades no que se referia à coordenação do processo de transposição de directivas comunitárias. Verificava-se também uma preocupação de «reforçar a cooperação com as Regiões Autónomas no procedimento legislativo», pelo que foi suprimida a possibilidade de aprovação, na generalidade, dos projectos de diploma, antes de decorrido o prazo previsto para a audição das Regiões Autónomas³⁸.

³¹ Prevê-se que em discussão pública os projectos e propostas de lei sejam publicados em separata electrónica do *Diário da Assembleia da República*, em consonância com o procedimento adoptado para a legislação do trabalho nos termos do n.º 3 e 4 do artigo 134.º.

³² Saliente-se que, na Nota Técnica, elaborada nos termos da alínea a) do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, se prevê que a mesma deve conter: «referências a contributos de entidades que tenham interesse nas matérias a que respeitem, designadamente os pareceres por eles emitidos».

³³ Em ANEXO, sintetizamos o regime das participações no procedimento legislativo governamental consagrado nos sucessivos Regimentos de Conselho de Ministros.

³⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2000, de 13 de Janeiro.

³⁵ Anteriormente ao XIV Governo Constitucional, o Regimento do Conselho de Ministros era um documento interno, conseqüentemente sem publicação no *Diário da República*.

³⁶ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2002, de 3 de Maio.

³⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2003, de 2 de Maio.

³⁸ Vide sobre este assunto a páginas 34 o Acórdão n.º 670/99 do Tribunal Constitucional.

• *Regimento do Conselho de Ministros do XVI Governo Constitucional*³⁹ – disciplinou a matéria das audições nos mesmos termos da segunda versão do Regimento do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional, tendo sido introduzidas apenas pequenas alterações assinaladas no Anexo.

• *Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional*⁴⁰ – na primeira versão do Regimento não foram introduzidas quaisquer alterações aos regimentos anteriores no que às audições diz respeito.

Na segunda versão do Regimento⁴¹ foram introduzidas alterações significativas no campo das audições⁴², reconhecendo-se a importância da participação pública na elaboração das leis. Na nova sistematização, distinguiram-se *pareceres internos*, *audição das Regiões Autónomas* e *audição de outras entidades*, nas quais se incluíam as audições obrigatórias e facultativas e, ainda, o procedimento de *audição aberta*, no Portal do Governo na Internet. Foi o início do reconhecimento da importância do procedimento de participação/consulta na elaboração da lei. Nesta matéria, verificou-se uma ruptura com os Regimentos do Conselho de Ministros anteriores.

• *Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional*⁴³ - no que se refere à participação no procedimento legislativo adoptou-se uma nova designação das várias formas de participação. Consequentemente, na secção “Consultas”, abriu-se uma subsecção que compreendia as «pronúncias internas» e uma outra que se denominava «audições e consultas formais». No âmbito desta divisão da lei consideravam-se as *audições das Regiões Autónomas*, a *consulta directa* – obrigatória e facultativa – e o procedimento de *consulta pública*, que corresponde ao procedimento de *audição aberta* previsto no Regimento anterior, especificando-se, neste texto, a forma de efectuar o procedimento de consulta pública.

• *Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional*⁴⁴ – as consultas directas são agora apenas dirigidas às entidades previstas na Constituição e na lei, limitando-se assim os destinatários das consultas directas. Mantêm-se as demais formas de participação, nomeadamente as *consultas públicas*, através do Portal do Governo.

Neste Regimento, verifica-se uma sistematização diferente, sem consideração de capítulos e secções, o que dificulta a sua leitura.

39 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 3 de Setembro.

40 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, alterada no seu artigo 22.º pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 186/2005, de 6 de Dezembro.

41 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de Maio.

42 Estas alterações decorrem da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio que aprovou o *Programa Legislar Melhor*, no qual se prevêem audições a entidades públicas e privadas, no âmbito do controlo da qualidade da produção normativa do Governo. Prevêem-se, deste modo, audições abertas aos cidadãos, privilegiando-se as novas tecnologias de informação, assim como “a reformulação do regime das consultas e negociações obrigatórias na fase da elaboração dos diplomas, acompanhado da elaboração de um código de boas práticas que estabeleça padrões comuns no envolvimento das entidades públicas e privadas na decisão de legislar” [cláusula 5.2, alínea b)].

43 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro. Regimento publicado após a aprovação, em 2008, do Programa SIMPLEGIS, onde se reforçaram os objectivos da simplificação da legislação, do acesso dos cidadãos ao direito e da melhor aplicação das leis.

44 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de Julho.

6. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro

(regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo)

As regras para a realização das audições encontram-se hoje reguladas no Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 185/94, de 5 de Julho e introduzir algumas alterações importantes relativamente a este diploma.

Assim, o Decreto-Lei n.º 185/94 consagrava o seguinte regime:

- O prazo para apreciação pública do projecto em causa era de 14 dias e, em casos urgentes - 7 dias consecutivos (art.2.º, n.º 2);
- A disponibilização no âmbito da consulta pública do texto integral do projecto, da designação sintética da matéria em causa, do prazo para apreciação do mesmo, da indicação do departamento para onde os contributos deviam ser remetidos e do modelo para emissão de parecer (art. 2.º, n.º 3);
- A disponibilização no âmbito de audição por consulta directa, do projecto –na íntegra ou na parte relativamente à qual caiba a audição - aos presumíveis destinatários do mesmo, era acompanhado de uma justificação sumária e da menção do prazo para emissão do parecer (art. 3.º).

O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro revogou o diploma anterior, consagrando o seguinte:

- O pedido de consulta directa passa a indicar qual a base jurídica que fundamenta a sua realização, a data limite para a entidade se pronunciar, bem como o endereço electrónico e/ou morada para onde devem enviar os contributos (art. 3.º, n.º3);
- O prazo para a pronúncia da entidade consultada é de 10 dias consecutivos (art. 4.º n.º 1);
- A consulta pública tem de ser acompanhada pela disponibilização do projecto de acto ou diploma sujeito a consulta, bem como da respectiva nota explicativa, de legislação anexa aplicável e de outros documentos relevantes (art. 5.º n.º 4);
- Os actos ou diplomas que tenham sido sujeitos a consulta pública e que sejam aprovados pelo Governo têm de conter no respectivo preâmbulo ou exposição de motivos a referência às entidades consultadas, bem como se foram ouvidas a título facultativo ou obrigatório (art. 6.º n.º 1);

Como decorre da leitura dos dois diplomas, verifica-se que a principal inovação do Decreto-Lei n.º 274/2009 é o facto de se prever a disponibilização na consulta pública de um maior acervo de documentos – *nota explicativa do diploma, legislação anexa e outros documentos relevantes* – o que obviamente permite uma participação mais informada.

Outra aspecto importante é o facto de se prever a obrigatoriedade de os diplomas sujeitos a consulta pública conterem no preâmbulo ou exposição de motivos a referência às entidades consultadas, bem como se foram ouvidas a título facultativo ou obrigatório.

Outra das alterações a assinalar é a redução do prazo geral para a apreciação pública do projecto de 14 dias para 10 dias consecutivos. Esta alteração suscita-nos dúvidas, podendo eventualmente ser entendida pela extinção do prazo reduzido de consulta (7 dias consecutivos) em casos urgentes.

No Decreto-Lei n.º 274/2009 previa-se a aprovação de um *Código de Boas Práticas* que consubstanciasse normas complementares para assegurar a eficácia do procedimento de consultas formais a entidades públicas e privadas. A publicação deste Código inseria-se no

âmbito da política legislativa dos XVII e XVIII Governos Constitucionais. Com a demissão do XVIII Governo Constitucional, este projecto não foi materializado.

B. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Acórdão n.º 167/03

Obrigatoriedade da audição dos trabalhadores, a nível governamental, na elaboração de propostas de lei de autorização legislativa e posteriormente na elaboração dos diplomas autorizados

A jurisprudência constitucional tem considerado que, mesmo que a lei de autorização tenha incluído no seu procedimento legislativo um momento de audição, o correspondente decreto-lei autorizado requer, igualmente, a audição das comissões de trabalhadores e sindicatos. A este propósito refira-se, entre outros, o Acórdão n.º 167/03⁴⁵, que incide sobre a fiscalização abstracta da legalidade e inconstitucionalidade referente ao artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 271/95, de 23 de Outubro, ratificado, com alterações, pelo artigo único da Lei n.º 18/96, de 20 de Junho. Neste acórdão afirma-se que *o Tribunal entende justificar-se uma nova audição relativamente a futuro diploma, não obstante já ter ocorrido um procedimento consultivo em sede de trabalhos preparatórios de lei autorizante, que, em si, contém os parâmetros normativos fundamentais fixadores dos limites do diploma autorizado, designadamente quando este último (caso da situação apreciada no acórdão n.º 64/91), não se limita à reprodução fiel da matéria constante da lei de autorização. A concepção de um eventual excesso na exigência da dupla audição será afastada na medida em que se surpreende a emergência de um procedimento legislativo autónomo.*

2. Acórdãos n.ºs 670/99 e 230/2006

Momento da audição, distinguindo-se os procedimentos legislativos parlamentar e governamental

Neste âmbito merecem especial referência os seguintes acórdãos:

- No Acórdão n.º 670/99⁴⁶, abordou-se a audição da região autónoma da Madeira no âmbito da Lei do Orçamento, esclarecendo-se que *«a Lei do Orçamento de Estado, globalmente considerada, não é, manifestamente, uma 'questão' respeitante às Regiões Autónomas [...] O direito constitucional de audição não existe, pois, em relação à Lei do Orçamento de Estado na sua totalidade. E não passou, naturalmente, a existir pela circunstância de a Assembleia Legislativa Regional da Madeira ter sido convidada a emitir parecer sobre essa totalidade».*

Estava em causa, no Acórdão, o facto de o pedido de parecer ter sido formulado depois da aprovação da proposta de Lei do Orçamento na generalidade, mas antes da sua discussão e aprovação na especialidade. Neste sentido, procurou-se saber se a consulta é constitucionalmente admissível no momento em que foi formulada:

⁴⁵ Disponível para consulta em <http://w3b.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20030167.html>.

⁴⁶ Disponível para consulta em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990670.html>.

«Ou, dito de outra forma, se a Região Autónoma, através dos órgãos competentes, tiver disposto do tempo necessário para se pronunciar cabalmente sobre as questões que lhe respeitam e se o parecer que eventualmente houvesse sido emitido ainda poderia ser considerado na sua aprovação final, por ser conhecido na Assembleia da República em tempo útil. Para o efeito, torna-se necessário distinguir, dentro do processo legislativo parlamentar, o objecto da votação de uma proposta de lei na generalidade e o que é objecto da posterior discussão e votação na especialidade; e determinar qual seria o prazo constitucionalmente admissível para a emissão do parecer.»

Conclui-se que *«tendo decorrido quinze dias entre o momento em que chegou ao seu poder o pedido de parecer e o início da discussão da proposta de lei na especialidade, a consulta foi efectuada de forma constitucionalmente admissível.*

A conclusão só seria outra se o direito de audição incidisse sobre a globalidade da proposta de lei, ou sobre os respectivos princípios, já que, nesse caso, o pedido haveria de ter sido formulado com a antecedência suficiente sobre a data do início da discussão na generalidade.»

• No Acórdão n.º 230/2006⁴⁷, discutiu-se a questão do momento de audição no procedimento legislativo governamental. Começa por referir-se a impossibilidade de transposição das soluções em sede de procedimento legislativo parlamentar para o caso em apreço, desde logo devido à diferente natureza dos órgãos de soberania em causa, bem como pelas particularidades do faseamento procedimental de cada uma. Tanto é assim que *«ao contrário do que sucede com as deliberações de uma assembleia política plural, como a Assembleia da República, em que o procedimento legislativo está ordenado de tal modo que a superação de cada uma das respectivas fases acarreta a preclusão da reabertura da discussão quanto ao ponto entretanto ultrapassado, no Regimento do Conselho de Ministros não existe nenhuma vinculação (auto-vinculação) à irreversibilidade absoluta das deliberações entretanto tomadas ao longo do referido procedimento. Ou seja, nada no Regimento do Conselho de Ministros impede que, por exemplo, a própria decisão de legislar, implícita numa deliberação de aprovação na generalidade por aquele Conselho (quando ocorra), possa ser posta em causa até ao termo do correspondente processo legislativo, já que essa vontade política de legislar deve acompanhar todo o processo legislativo até ao fim.* Face ao mencionado, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela constitucionalidade do n.º 5 do artigo 19.º do Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, dado que o mesmo não afecta o direito de audição constitucionalmente garantido às regiões autónomas.

Em comentário a este Acórdão⁴⁸, a Professora Maria Lúcia Amaral sustentou que *em procedimento legislativo parlamentar, não haveria dúvidas de que a discussão anterior à aprovação na generalidade – prejudicando todo o ulterior desenvolvimento do processo – concentrava em si o momento central do debate. A decisão [parlamentar] de legislar seria tomada (quanto ao se e quanto, no essencial, ao como) nesse momento. Mas como, em procedimento legislativo governamental, a decisão estaria sempre 'em aberto' até ao momento da aprovação final – pela ausência de regras vinculativas quanto à 'eficácia prejudicial' da aprovação na generalidade – a performance essencial da discussão poderia*

⁴⁷ Disponível para consulta em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060230.html>.

⁴⁸ Vide «Procedimento legislativo governamental: um bom juízo», in *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 41 Outubro – Dezembro, 2005, pp. 56-61.

vir a ocorrer em qualquer um dos seus momentos. Dado que a norma do regimento assegurava sempre, a audição das regiões, o Tribunal entendeu, e bem, que tal bastava para que se cumprissem os artigos 227.º n.º 1, alínea v) e 229.º, n.º 2 da CRP⁴⁹.

C. PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PARLAMENTAR E GOVERNAMENTAL

– exemplos

Para uma melhor compreensão da participação dos cidadãos no procedimento legislativo parlamentar e governamental, quer se trate de um procedimento obrigatório nos termos da lei ou de um procedimento de consulta facultativo, apresentamos alguns exemplos. Pretendemos salientar essencialmente dois aspectos: por um lado, a diferença entre os dois procedimentos no que se refere à disponibilização dos documentos preparatórios de um acto legislativo; por outro lado, evidenciar os tipos diferentes de participação num procedimento facultativo.

Procedimento legislativo parlamentar

O procedimento parlamentar é um procedimento aberto, verificando-se que todos os trabalhos preparatórios de uma lei são, em princípio, disponibilizados no sítio da Assembleia da República⁵⁰, além de serem publicados no *Diário da Assembleia da República*.

1. Legislação de Trabalho – 2003 e 2009

Dada a importância do Código do Trabalho nas relações laborais, importa referir os processos de consulta no âmbito da publicação de leis que aprovaram o Código do Trabalho, já que os mesmos são passíveis de se enquadrarem nas “boas práticas” de um procedimento de consulta.

1.1. Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto

Nos termos do parecer emitido pela Comissão de Trabalho e Assuntos Sociais⁵¹, resulta que foram ouvidas numerosas entidades, entre as quais as Assembleias Legislativas Regionais da Região Autónoma da Madeira e dos Açores, assembleias municipais, assembleias de freguesias, associações, sindicatos, comissões de trabalhadores de diversas empresas, etc. Refere-se, ainda, que esta alteração às leis laborais foi precedida por um estudo desenvolvido pela *Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral*⁵², o qual teve como atribuição «proceder ao levantamento, análise e sistematização das leis laborais existentes e propor as reformulações consideradas necessárias para posterior apreciação na CPCS [Comissão Permanente de Concertação Social]». Visando esses objectivos, a Comissão apresentou, em dois

49 *Op. cit.*, p.61.

50 <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>

51 Disponível em: http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%C3%A9rie+A&tp=A&Numero=58&Legislatura=IX&SessaoLegislativa=1&Data=2003-01-16&Paginas=2358-2382&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=.&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=275678&idint=&idact= também publicado no *Diário da Assembleia da República II Série A n.º 58/IX/1*, de 16 de Janeiro de 2003.

52 Nomeada pelo Despacho n.º 5875/2000, de 15 de Março do Ministro do Trabalho e da Solidariedade. Esta Comissão foi presidida pelo especialista em Direito do Trabalho, Monteiro Fernandes.

momentos diferentes – Setembro de 2001 e Maio de 2002 –, propostas referentes à legislação individual e colectiva de trabalho, as quais foram acompanhadas por relatórios explicativos e por declarações de voto de alguns dos seus membros⁵³. Na sequência deste trabalho, foi encetada a reforma do Direito do Trabalho que culminou com a entrada em vigor de um novo Código (aprovado pela Lei n.º 99/2003).

1.2. Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro

A revisão do Código do Trabalho em 2009 foi antecedida de ampla consulta às comissões de trabalhadores e às entidades empregadoras. Na proposta de lei n.º 16/X (3.ª)⁵⁴, Revisão do Código do Trabalho, consta uma nota dirigida às comissões de trabalhadores ou às respectivas comissões coordenadoras, associações sindicais e associações de empregadores, na qual se pode ler: «Nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º, n.º 5, alínea d), e 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos artigos 524.º a 530.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto (Código do Trabalho), avisam-se estas entidades de que se encontram para apreciação, de 19 de Julho a 10 de Setembro de 2008, os diplomas seguintes [...] As sugestões e pareceres deverão ser enviados, até à data limite acima indicada, por correio electrónico dirigido a: Com11CTS-SAP@ar.parlamento.pt; ou em carta, dirigida à *Comissão Parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública*, Assembleia da República, Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa. Dentro do mesmo prazo, as comissões de trabalhadores ou as comissões coordenadoras, as associações sindicais e associações de empregadores poderão solicitar audiências à *Comissão Parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública*, devendo fazê-lo por escrito, com indicação do assunto e fundamento do pedido».

Refira-se, ainda, que a aprovação da Lei n.º 7/2009 teve como antecedentes:

O *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, apresentado e submetido a discussão pública em 20 de Abril de 2006, bem como a criação da *Comissão do Livro Branco das Relações Laborais*, promovida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2006, de 30 de Novembro. Esta comissão, composta por vários peritos em legislação laboral «com a missão de produzir um diagnóstico das necessidades de intervenção legislativa»⁵⁵, os quais apresentaram um relatório à Comissão Permanente de Concertação Social, em 31 de Maio de 2007.

O *Livro Branco das Relações Laborais*, foi elaborado a partir do referido relatório, e publicado em Novembro de 2007. Este importante documento foi alvo de debate em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, tendo constituído um elemento fundamental para a revisão do Código do Trabalho.

2. Lei n.º 51/2010, de 14 de Dezembro (cria a Ordem dos Nutricionistas e aprova o seu Estatuto)

Da exposição de motivos que acompanha o Projecto de lei n.º 161/XI, da autoria do Partido Socialista, pode retirar-se de imediato a informação de alguns estudos e opiniões que foram levadas em conta, nomeadamente da Associação Portuguesa dos Nutricionistas, que remeteu um estudo elaborado por VITAL MOREIRA, igualmente referido na exposição de motivos

⁵³ *Ibidem*, n.º 50»

⁵⁴ Diário da Assembleia da República II, série A, N.º 131/X/3, 2008.07.11, pp. 2 -195.

⁵⁵ Vide em www.parlamento.pt na parte que se refere ao procedimento legislativo da Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

do Projecto de lei n.º 172/X/1.^a, da iniciativa do CDS. É ainda mencionado um estudo do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Decorre da Nota Técnica que, de acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, na criação de ordens profissionais, "devem ser ouvidas as associações representativas da profissão". Em consonância com este requisito legal, a Comissão reuniu com o Sindicato das Ciências e Tecnologia da Saúde, com a Associação Portuguesa de Dietistas e com a Associação Portuguesa dos Nutricionistas.

3. Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro

(aprova a Lei da Rádio, revogando a Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro)

A lei aprovada teve origem na Proposta de Lei 28/XI. Na exposição de motivos desta Proposta de Lei refere-se que "foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, o Sindicato dos Jornalistas, a Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, a Associação Portuguesa de Radiodifusão e a Associação de Rádios de Inspiração Cristã. Foi ainda promovida a audição do Conselho Nacional do Consumo." No Parecer da Comissão de Ética, Sociedade e Cultura da Assembleia da República, para a qual foi remetida a Proposta de Lei 28/XI, pode ler-se que, apesar de se terem realizado as audições referidas na exposição de motivos, "a iniciativa legislativa não vem acompanhada de estudos, pareceres ou dos resultados das consultas efectuadas, de modo a respeitar o disposto no n.º3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República e no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, que regula o procedimento de consultas no âmbito do Governo."

Na Nota Técnica, elaborada nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, refere-se que as consultas já efectuadas pelo Governo, mas cujos pareceres não foram remetidos ao Parlamento, foram repetidas em sede de Comissão especializada. Com efeito, o Presidente da Comissão de Ética, Sociedade e Cultura promoveu a audição da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (entidade já ouvida pelo Governo), cujo parecer está agora disponibilizado no *site* da Assembleia da República. Por proposta dos grupos parlamentares presentes nesta Comissão, foram ainda solicitados pareceres a entidades já igualmente consultadas pelo Governo – Associação Portuguesa de Radiodifusão; Associação das Rádios de Inspiração Cristã; Confederação Portuguesa de Meios da Comunicação Social; Conselho Nacional do Consumo e Sindicato dos Jornalistas. Foram ainda solicitados pareceres a outras entidades que não tinham sido previamente consultadas. Todos os pareceres solicitados pela Assembleia da República estão agora disponíveis no *sítio* da Assembleia da República.

Trata-se de um caso em que se registam audições a diversas entidades no *processo de elaboração da proposta de lei*, mas em que as mesmas não estão documentadas quando o Governo remete a Proposta de Lei à Assembleia da República para discussão e aprovação. A não remessa à Assembleia da República dos pareceres das entidades consultadas traduz o desrespeito do Governo pelas disposições legais acima referidas e introduz uma disfunção no procedimento legislativo, pois obriga a Assembleia da República a novas consultas (a entidades já ouvidas pelo Governo). Esta conduta prolonga desnecessariamente o procedimento legislativo e retira credibilidade ao procedimento de consulta.

Procedimento legislativo governamental

O procedimento legislativo governamental, contrariamente ao procedimento legislativo parlamentar, não nos permite o acesso aos documentos preparatórios, os quais são considerados confidenciais, nos termos do Regimento do Conselho de Ministros⁵⁶.

Assim, no que respeita à *participação* no procedimento legislativo governamental, podemos conhecer as entidades que participam no mesmo, mas não temos acesso aos contributos apresentados.

A *participação* no procedimento legislativo revela-se no preâmbulo dos diplomas essencialmente por três expressões, a saber:

- foram ouvidas (a título obrigatório ou facultativo);
- foi promovida a audição;
- consulta pública.

EXEMPLOS: Apresentamos exemplos que ilustram as «expressões» inseridas nos preâmbulos dos diplomas.

Foram ouvidos/ Foi promovida a audição - estas expressões são as que traduzem verdadeiramente a audição (obrigatória ou facultativa) de entidades representativas dos diversos actores sociais⁵⁷. Dos termos consagrados na Lei Formulário, parece decorrer que a expressão *foram ouvidas* é utilizada quando a consulta (obrigatória ou facultativa) resulta de disposição da Constituição ou de lei. A expressão *foi promovida a audição* será assim essencialmente empregue em consultas que resultam da decisão do legislador.

Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de Janeiro

(procede à 12.ª alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)

No Preâmbulo deste diploma, pode ler-se: «Foi promovida a audição ao Conselho Nacional de Consumo. Foram ouvidos, a título facultativo⁵⁸, o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o Instituto de Seguros de Portugal e a Associação Portuguesa de Bancos.»

Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de Outubro

(aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 76/2009, de 13 de Agosto, que alterou o Código de Processo do Trabalho)

No Preâmbulo deste diploma, no que concerne às audições, pode ler-se: “O projecto correspondente ao presente decreto-lei foi publicado, para apreciação pública, na separata do *Boletim do Trabalho e Emprego*, n.º 1, de 21 de Maio de 2009.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, o Conselho Superior

⁵⁶ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/ 2011, que aprova o Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional, que prevê no n.º 11 – «Confidencialidade.11.1 As agendas e os projectos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho são confidenciais, sem prejuízo do disposto no n.º 7 sobre o comunicado final.11.2. Os gabinetes dos membros do Governo devem adoptar as providências necessárias para assegurar o cumprimento do disposto no número anterior e obstar à violação da confidencialidade».

A confidencialidade dos documentos preparatórios era igualmente prevista nos anteriores Regimentos do Conselho de Ministros.

⁵⁷ Nos termos do n.º2 do artigo 9.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro na versão republicada em anexo à Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, prevê-se que: «Quando no procedimento tiverem participado, a título consultivo ou deliberativo, por força da Constituição ou da lei, outro ou outros órgãos além do órgão de aprovação final, ou tenha decorrido uma consulta aos cidadãos eleitores, faz-se referência expressa a tal facto». Sublinhado nosso.

⁵⁸ Sublinhados nossos.

da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Conselho Superior do Ministério Público e as organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores.

Foi promovida a audição à Ordem dos Advogados⁵⁹.

Esta é uma situação interessante, dado que há uma referência explícita à publicação no *Boletim do Trabalho e Emprego*.

Decreto-Lei n.º 12/2010, de 19 de Fevereiro

(cria as sociedades financeiras de microcrédito)

No Preâmbulo deste diploma, pode ler-se: «Foi ouvido o Banco de Portugal. Foi promovida a audição ao Conselho Nacional do Consumo»⁶⁰.

Consulta pública - Esta expressão aparece nos documentos mais recentes, vindo substituir a expressão *discussão pública*. Como referido na página 12, no Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional, prevê-se «um novo procedimento de consulta pública, aberto a todos os cidadãos, destinado a garantir mais acesso e mais participação de toda a sociedade na tomada de decisões de política legislativa. Estas consultas abertas, a realizar através da Internet, consistem na colocação *online* de questões concretas sobre uma dada matéria a regulamentar...».

Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de Junho

(aprova o regime jurídico dos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários sob a forma societária e dos fundos de investimento imobiliário sob a forma societária)

No Preâmbulo deste diploma, pode ler-se: «O presente decreto-lei foi submetido a consulta pública⁶¹. Foram ouvidos o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Património».

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de Setembro

(aprova o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013))

No Preâmbulo deste diploma pode ler-se que o Governo submeteu o Plano para a Integração dos Imigrantes «a um procedimento de consulta pública⁶², disponibilizando o projecto no Portal do Governo e no sítio da Internet do ACIDI, I.P.».

⁵⁹ Sublinhado nosso.

⁶⁰ Sublinhados nossos.

⁶¹ Sublinhado nosso.

⁶² Sublinhado nosso.

Conclusão

O texto que ora publicamos, com as referências legislativas e os exemplos apresentados, permite-nos constatar as diferentes concretizações que o princípio da transparência apresenta no procedimento legislativo português. De facto, o princípio da transparência, ao qual já aludimos na fase introdutória desta análise, tem um grau de efectividade diverso, consoante estejamos a referir-nos ao procedimento legislativo parlamentar ou governamental.

Por um lado, registamos o respeito da Assembleia da República por este princípio, com a disponibilização dos vários elementos integradores do processo de consulta no seu *site*. Por outro lado, e ao contrário do que seria desejável à luz de um procedimento legislativo aberto e público, as práticas do Governo apresentam-se muito limitadas. Refira-se, a título de exemplo, o facto de os cidadãos não terem acesso ao conteúdo das opiniões recolhidas no procedimento de consulta, bem como as menções pouco esclarecedoras que são apostas nos preâmbulos dos diplomas do Governo. São factores que contribuem para a falta de transparência deste procedimento, algo que necessariamente afasta os cidadãos das decisões legislativas e dificulta a compreensão e a implementação das soluções adoptadas. A existência no preâmbulo dos diplomas de menções mais completas e substanciais e a publicação de relatórios das consultas efectuadas seriam factores de reforço da confiança dos cidadãos e/ou entidades consultadas, que veriam que as suas opiniões foram lidas e analisadas. Sabemos que o legislador, num procedimento de consulta, não está vinculado às opiniões expressas, mas que estas são um contributo importante para a tomada de decisão. Consideramos que a existência de um procedimento legislativo transparente será necessária para que se registe um efectivo cumprimento do princípio da participação dos destinatários da lei na sua elaboração, em respeito pelo princípio do Estado de Direito democrático.

ANEXO

Regimentos do Conselho de Ministros – participação no procedimento legislativo governamental

Regimento do Conselho de Ministros	Evolução das respectivas normas
<p>Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2000, de 13 de Janeiro</p>	<p>Capítulo II, Secção II – Audições e Pareceres (artigos 24.º a 29.º) - <i>Pareceres internos do Governo</i>: Ministro das Finanças, Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública (artigos 24.º e 25.º) - <i>Audições obrigatórias</i>: Regiões Autónomas (artigo 27.º); associações representativas dos municípios e das freguesias (artigo 28.º) e associações representativas dos trabalhadores (artigo 29.º)</p>
<p>Regimento do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2002, de 3 de Maio</p>	<p>Capítulo II, Secção II – Audições e Pareceres (artigos 20.º a 23.º) - <i>Pareceres internos do Governo</i>: Ministra do Estado e das Finanças (artigo 20.º) - <i>Audição obrigatórias</i>: Regiões Autónomas (artigo 22.º) - <i>Audições previstas na lei</i> – previa-se a competência do Ministro proponente do projecto para promover as audições previstas na lei. Registou-se uma simplificação do procedimento de audições em referência ao Regimento anterior, no qual o Ministro proponente tinha de solicitar ao Ministro-adjunto a realização de audições referente às associações representativas dos municípios e das freguesias (artigo 23.º)</p>
<p>Alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2003, de 2 de Maio</p>	<p>- <i>Pareceres internos do Governo</i>: Ministro do Estado e das Finanças e Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas (artigos 20.º e 20.º-A). Reforçou-se a competência do MNE na coordenação dos processos de transposição de directivas comunitárias - <i>Audição das Regiões Autónomas</i>: foi suprimida a possibilidade de aprovação, na generalidade, dos projectos de diploma antes de decorrido o respectivo prazo de audição, visando, como se referia no Regimento, «reforçar a cooperação com as Regiões Autónomas no procedimento legislativo» (artigo 22.º) - <i>Outras audições</i>: registou-se uma alteração na epígrafe do artigo mas a referência continuou a ser às audições previstas na lei (artigo 23.º)</p>
<p>Regimento do Conselho de Ministros do XVI Governo Constitucional Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 3 de Setembro</p>	<p>Capítulo II, Secção II – Audições e Pareceres (artigos 21.º a 25.º) - <i>Pareceres internos do Governo</i>: Ministro das Finanças e da Administração Pública e Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades (artigo 21.º e artigo 22.º) - <i>Audição das Regiões Autónomas</i>: voltou-se à redacção anterior, prevendo-se que os projectos podiam ser «submetidos a Conselho de Ministros para aprovação na generalidade antes de decorrido o prazo de audição, ficando a aprovação final dependente do transcurso desse prazo» (artigo 24.º) - <i>Outras audições</i> – referia-se às audições previstas na lei (artigo 25.º).</p>