

Legislar melhor

Maria Manuel Leitão Marques

Professora na Universidade de Coimbra, Deputada à Assembleia da República

Há excesso de produção legislativa?

No primeiro episódio da célebre série britânica *Yes Minister*, o recém-empossado ministro dos assuntos administrativos tinha entre as missões do seu mandato o objetivo de fomentar uma administração aberta. A esse propósito, o seu secretário de estado relembra-o dos comentários que, enquanto membro da oposição, tecera à carga burocrática britânica:

“O senhor ministro sabe que, por causa da legislação relativa à construção e à urbanização, construir um bungalow no século XX pode exigir despende mais tempo do que o que era necessário para construir uma catedral no século XII?”
[Cf. Marques, Maria Manuel L., et. al. (2014), *Estudo sobre as Experiências Pioneiras de Países da União Europeia em Simplificação Administrativa.*]

Apesar de se tratar de uma série do século passado, este é um problema atual e complexo na União Europeia e nos 28 Estados-Membro. Por isso os programas que visam legislar melhor (*better regulation*) ou legislar de forma inteligente (*smart regulation*) se tornaram tão importantes, e ao mesmo tempo difíceis de executar.

Veja-se na Comissão Europeia o REFIT, para a adequação e a eficácia da

regulamentação (do inglês Regulatory Fitness and Performance Programme), que visa garantir que a legislação europeia produz os benefícios previstos para os cidadãos, as empresas e a sociedade em geral, e, simultaneamente, reduz a burocracia e os custos. Ou em Portugal todo esforço feito desde 2007, nomeadamente no âmbito do Simplex (incluindo o programa Legislar Melhor em 2007 e o Simplegis em 2009, sempre coordenados na Presidência do Conselho de Ministros).

Cinco razões para legislar melhor

Em primeiro lugar, o esforço para legislar melhor deve-se ao aumento da distância entre a legislação produzida e a que é efetivamente aplicada (*law in books e law in action*), ou melhor aquela que conduz aos resultados e impactos pretendidos quando se legislou.

Para reduzir essa distância, será preciso acompanhar o ciclo de vida de um regulamento ou de uma lei que vai desde a sua preparação e aprovação à avaliação posterior dos seus resultados e impactos. Ou seja, o esforço legislativo não pode esgotar-se no momento da publicação de um novo diploma no respetivo jornal oficial.

Em segundo lugar, a tentativa de legislar melhor resulta de se ter constatado que a legislação se acumula em camadas sem que haja uma preocupação de limpar o stock do que já não faz sentido estar em vigor ou já esgotou a sua aplicação.

Em terceiro lugar, reconhece-se que por vezes se legisla em excesso, sem conferir previamente se o mesmo objetivo não poderia ser atingido por uma lei já existente ou por outro tipo de instrumento menos exigente de aplicação de uma política pública, o chamado *soft law*.

Em quarto lugar, o esforço para legislar melhor incorpora a preocupação de não criar em novas leis encargos administrativos desnecessários para as empresas e para os cidadãos, ou até a tentativa de os reduzir, procurando que os benefícios criados sejam superiores aos custos.

E, finalmente, para legislar melhor importa melhorar a qualidade dos diplomas que são aprovados nas diversas instâncias de poder legislativo, não apenas tornando a feitura da lei mais participada, melhorando para o efeito os processos de consulta pública, mas também mais perceptível, usando a tecnologia para facilitar o seu conhecimento e aplicação.

Legislar melhor não significa assim e apenas legislar menos, desproteger o ambiente, a saúde e segurança no trabalho ou outros valores coletivos que é importante preservar, não é um sinónimo de desregulamentar e su-

primir regras. Legislar melhor é um sinónimo de simplificação legislativa. Significa legislar apenas quando é indispensável, legislar de forma completa, com mais rigor e de forma mais clara.

Como é possível legislar melhor?

Desde logo legislando menos e apenas quando é necessário. Isso implica o controlo do fluxo legislativo, verificando caso a caso se a mesma política não pode ser prosseguida no quadro legislativo existente ou através de um instrumento mais ágil que não a aprovação de uma nova lei, diretiva ou regulamento como a do *stock* legislativo. Passa também pela redução do *stock* de leis existentes revogando as que se tornaram obsoletas.

Na União Europeia deve ainda verificar-se se esse é o nível de intervenção mais adequado para elaborar e executar políticas, respeitando o princípio da subsidiariedade. A UE só deve atuar quando tal for necessário e quando a sua intervenção tiver vantagens claras em relação à adoção de medidas a nível nacional, regional ou local. Muitas vezes isso pode acontecer mesmo em legislação mais específica que à partida pareceria ser da competência nacional. Por exemplo, para uma PME exportadora é preferível cumprir exigências técnicas iguais para todo o espaço da União do que o fazer de forma diferente para 28 Estados.

Depois, legislando de forma completa, o que implica disponibilizar juntamente com um novo diploma todos os instrumentos que por vezes se lhe seguem e que permitem a sua aplicação efetiva, incluindo orientações e manuais que ajudam. Sabemos da experiência portuguesa que há leis que nunca foram aplicadas por que nunca foram regulamentadas. Ou que há leis cuja regulamentação só ocorreu muito depois da sua aplicação. Ou, até pior que isso, sabemos que há leis cuja regulamentação veio frustrar o esforço de simplificação, clareza e rigor obtido no diploma principal.

É ainda indispensável legislar com rigor, ou seja avaliar e medir antecipadamente os impactos de um novo regulamento, diretiva lei ou decreto-lei, desde logo os custos administrativos criados ou suprimidos pelo novo diploma. A proporcionalidade tem a ver com o impacto financeiro e administrativo da legislação deve ser proporcional aos objetivos políticos, limitando os custos decorrentes de um novo diploma.

Há depois outro tipo de impactos, como por exemplo, o impacto na concorrência, o impacto na igualdade de género, o impacto para cidadãos e cidadãos com deficiência, o impacto na redução da pobreza ou o impacto

na prevenção da corrupção. O programa *Custa Quanto em Portugal* visa esse objetivo.

A avaliação *ex-ante* não deve ser o único momento de avaliar um diploma. Pelo menos os mais importantes ou mais problemáticos na consecução dos seus objetivos deviam ser sujeitos a novas avaliações *ex-post* para verificar se os impactos previstos na avaliação *ex-ante* coincidem com os que foram atingidos.

Tendo em conta que muitos diplomas implicam alterações na organização da vida das empresas, outras entidades públicas e privadas, a sua concentração em datas fixas de entrada em vigor (normalmente duas por ano no início de cada semestre) também ajuda a reduzir os encargos decorrentes de nova legislação.

Por fim, fazer por legislar de forma clara nem devia ser necessário, considerando que todas e todos somos obrigados a cumprir a lei, mas ainda é. Primeiro, porque o bom conteúdo de uma lei será prejudicado por uma má forma na sua sistematização ou redação. Muitos regulamentos europeus são difíceis de perceber e interpretar mesmo por juristas qualificados na matéria. Depois porque a lei deve ser acessível e percebida no que tem de essencial por todos os que são obrigados a cumpri-la. A acessibilidade obtém-se pela disponibilização em formatos simples e gratuitos do jornal onde é publicada incluindo a utilização de motores de busca e lexionários, (dicionários de conceitos jurídicos). A compreensão do conteúdo é facilitada pela publicação de resumos em linguagem clara e do essencial sobre o novo diploma, para além dos referidos lexionários.

Não é esta a única forma de os programas para legislar melhor beneficiarem da tecnologia para tornar a lei mais simples de aplicar. O uso da interoperabilidade para evitar certidões e pedidos repetidos da mesma informação são outro exemplo. Obviamente as consultas públicas podem ser facilitadas, aumentando a participação na fase do desenho da lei. E seguramente vai ser possível o recurso a inteligência artificial para a sua fundamentação e para fiscalizar o seu cumprimento, abrindo um campo enorme de possibilidades de tornar a lei mais inteligente desde o seu desenho à sua avaliação. Está aberto um grande desafio para a inovação dar um novo impulso ao esforço para legislar melhor.

No final, todas e todos beneficiaremos se os nossos direitos forem mais simples de exercer e as nossas obrigações mais fáceis de cumprir. Para isso mesmo que vale a pena legislar melhor numa democracia, seja ao nível da UE ou dos Estados que dela fazem parte.