

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006

1 — O XVII Governo Constitucional está firmemente empenhado na concretização de todos os pressupostos, exigências e condições que permitam legislar melhor — com mais justificação, adequação e qualidade dos actos normativos, com mais preocupação pela simplificação e transparência dos procedimentos, de forma a desburocratizar o Estado e a facilitar a vida dos cidadãos e das empresas num ambiente amigável da concretização eficiente dos direitos e dos interesses legítimos.

2 — A concretização das orientações acima referidas projecta-se inteiramente em linha com as recomendações da União Europeia e de organizações internacionais a que Portugal está associado, no âmbito das iniciativas da chamada Better Regulation.

3 — Tal preocupação de consonância não dispensa, antes exige, uma maior intervenção da posição portuguesa nos procedimentos de elaboração do direito comunitário, de modo a contribuir para contrariar, junto das instituições da União Europeia, excessivas tendências regulamentatórias.

4 — Igualmente relevante é a aposta na desmaterialização de procedimentos, com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, factor decisivo de modernização e simplificação da aprovação e publicação de leis e regulamentos, e servindo as finalidades de aproximação aos cidadãos, bem como de redução de custos financeiros e ambientais.

5 — No específico contexto das orientações de desmaterialização, merece destaque:

- a) O recurso às tecnologias de informação e conhecimento de forma a assegurar, nomeadamente com utilização da assinatura electrónica qualificada em condições de plena segurança e fiabilidade, garantidas no âmbito do Sistema de Certificação Electrónica do Estado — Infra-Estrutura de Chaves Públicas, a desmaterialização do procedimento legislativo, particularmente no que se refere aos actos de assinatura, promulgação, referenda e publicação dos diplomas;
- b) A disponibilização do *Diário da República*, devidamente reformado, simplificado e editado predominantemente em versão electrónica de acesso universal e gratuito, de forma a facilitar a consulta por parte dos utilizadores com redução substancial de encargos financeiros associados à publicação em suporte papel;
- c) A valorização em regime de interoperabilidade com o *Diário da República* da base de dados jurídica DIGESTO — Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica, acessível por assinatura.

6 — No domínio da redução de custos financeiros, e apenas por efeito da reforma do *Diário da República*, estima-se a seguinte poupança:

- a) 3 milhões de euros nos custos finais de publicação;
- b) Perto de 1 milhão de euros em resultado da transmissão electrónica obrigatória de todos os actos a publicar;
- c) Diminuição de encargos com recursos humanos e materiais envolvidos no conjunto das actividades tradicionais de publicação.

7 — Ainda em relação ao número anterior, no que respeita aos custos ambientais, é possível identificar uma redução de 1400 t de papel por ano, equivalente a cerca de 28 000 eucaliptos com 10 anos, além do inestimável contributo ambiental resultante da não utilização de produtos químicos na impressão e de plásticos nas operações de embalagem.

8 — No contexto da modernização tecnológica e da simplificação de procedimentos, prefigura-se ainda a definição de um conjunto de medidas que, no quadro do Programa Legislar Melhor, objecto da presente resolução, permitam:

- a) A avaliação prévia e a avaliação sucessiva do impacto dos actos normativos, nomeadamente com a aplicação de testes de avaliação do impacto dos actos normativos do Governo, designadamente o teste SIMPLEX de avaliação prévia de encargos administrativos, numa perspectiva de facilitação da vida dos cidadãos e das empresas, de controlo e de diminuição de custos, de desburocratização, de transparência, de valorização do princípio da responsabilidade tanto no sector público como no sector privado;
- b) O controlo da qualidade da produção normativa, com a implementação, para além do teste SIMPLEX, dos seguintes procedimentos:
 - i) Fundamentação devida da decisão de legislar, para o cumprimento dos objectivos do Programa do Governo e tendo em conta critérios de necessidade, de eficiência e de simplificação, exercida pelo membro do Governo competente em razão da matéria;
 - ii) Racionalização da utilização da forma dos actos normativos do Governo;
 - iii) Subordinação dos trabalhos normativos a regras legísticas constantes do Guia Prático para a Elaboração dos Actos Normativos do Governo, os quais devem ser desenvolvidos por técnicos e especialistas devidamente formados em legística e em sintonia com as regras do Guia Prático;
 - iv) Reformulação do regime das consultas e negociações legalmente obrigatórias na fase de elaboração dos diplomas;
 - v) Introdução de procedimentos que viabilizem modalidades de consulta pública alargada num quadro de valorização da cidadania e de promoção da participação democrática, com recurso à Internet;
- c) A maior eficácia das normas jurídicas, com destaque para os aspectos relacionados com a transposição de actos comunitários e com a regulamentação dos actos legislativos, cuja efectivação será assegurada com recurso a mecanismos automatizados de controlo;
- d) A simplificação dos actos normativos, através de mecanismos de consolidação, compilação e codificação.

9 — O referido teste SIMPLEX reflecte as recomendações e conclusões de diversos estudos nacionais e internacionais sobre a qualidade dos actos normativos e a simplificação legislativa e tem por base as experiências europeias mais avançadas em matéria de controlo dos encargos administrativos.

Introduz-se, inovatoriamente, no sistema da produção dos actos normativos do Governo, um mecanismo de avaliação do impacto para os cidadãos, para as empresas e outros agentes, do cumprimento de formalidades administrativas, de obrigações de prestação de informações e da sujeição a ónus ou encargos, de origem legal ou regulamentar, ligados à prática de actos ou ao exercício de direitos e de actividades, que visa promover a melhoria da qualidade da legislação, nomeadamente na vertente da simplificação preventiva.

O teste envolve ainda uma avaliação das iniciativas normativas de acordo com as prioridades e boas práticas da administração electrónica, designadamente no respeitante à desmaterialização de procedimentos e de formulários ou partilha de informação, bem como um controlo das implicações sistémicas das iniciativas legislativas, na perspectiva da racionalização e consolidação normativas.

10 — Finalmente, no plano organizativo, prevê-se a melhor estruturação, junto da Presidência do Conselho de Ministros, de uma unidade que compreenda o conjunto de funções necessárias à boa acção governativa no processo de produção de normas, desenvolvendo tarefas técnicas de apoio ao procedimento legislativo e ao Conselho de Ministros.

11 — A presente resolução, que aprova o Programa Legislar Melhor, insere-se no esforço global do XVII Governo Constitucional dirigido à simplificação e desburocratização, constante do Programa SIMPLEX 2006, que se traduz numa aposta de modernidade, com vista a facilitar a vida dos cidadãos e a reforçar o dinamismo das actividades económicas.

Importa igualmente assinalar o valioso contributo dado pela comissão técnica que preparou o Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Actos Normativos do Governo, criado pelo despacho n.º 12 017/2003, de 15 de Abril, e cujos trabalhos foram prorrogados pelo despacho n.º 26 748/2005, de 19 de Dezembro.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

Aprovar o Programa Legislar Melhor, objecto da presente resolução, de forma a implementar um conjunto de iniciativas em matéria de qualidade e eficiência dos actos normativos do Governo que estabeleçam parâmetros de exigência para o procedimento legislativo, em linha com as recomendações da União Europeia e de organizações internacionais a que Portugal está associado, e que incidem, em especial, nas seguintes áreas de intervenção:

1 — Desmaterialização do procedimento legislativo, mediante o recurso às tecnologias de informação e do conhecimento, de forma a assegurar a sua simplificação, celeridade, acessibilidade e visibilidade, de acordo com as seguintes medidas:

- a) Desmaterialização dos actos do procedimento legislativo relativos à assinatura, promulgação, referenda e publicação de diplomas, com recurso à implementação da assinatura electrónica qualificada, em condições de plena segurança e fiabilidade, no âmbito do Sistema de Certificação Electrónica do Estado — Infra-Estrutura de Chaves Públicas;
- b) Celebração de convénio adequado a associar ao processo de desmaterialização o conjunto dos órgãos de soberania com intervenção no procedimento legislativo, no integral respeito pelo princípio da separação e interdependência de poderes.

2 — Reforma do *Diário da República* conducente à:

- a) Concessão de valor legal, para todos os efeitos, à sua edição electrónica, para que o novo modelo, uma vez revista a Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, e aprovado o decreto-lei que estabeleça como serviço público o acesso universal e gratuito ao *Diário da República* e as demais condições da sua utilização, possa entrar em vigor a partir de 1 de Julho de 2006;
- b) Progressiva limitação da publicação em papel ao estritamente necessário para assegurar o arquivo público e assinaturas particulares subscritas a custo real, com inerente redução de encargos financeiros e ambientais, por forma à conclusão dos processos de desmaterialização a partir de 1 de Janeiro de 2007;
- c) Conversão de todas as distribuições gratuitas em suporte de papel, decorrentes da lei, em distribuições que permitam o acesso gratuito à edição electrónica;
- d) Racionalização e simplificação das regras de publicação dos actos nas diferentes séries, prevendo-se a fusão das partes A e B na 1.ª série, o reordenamento da 2.ª série e a extinção da 3.ª série, a partir de 1 de Julho de 2006;
- e) Identificação dos sítios da Internet destinados à publicitação oficial sectorial ou especializada de determinadas categorias de actos sujeitos a divulgação obrigatória;
- f) Obrigatoriedade do envio por suporte electrónico de todos os actos sujeitos a publicação no *Diário da República* e demais documentação conexas, nos termos de formulários electrónicos a aprovar pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., a partir de 1 de Julho de 2006.

3 — Modernização e abertura das formas de acesso ao direito pelos cidadãos, através das seguintes medidas:

- a) Acesso universal e gratuito pelo cidadão ao *Diário da República Electrónico*, com possibilidade de pesquisa, de impressão e de arquivo, a partir de 1 de Julho de 2006;
- b) Facilitação do acesso a terminais que disponibilizem o *Diário da República*, designadamente nas bibliotecas públicas, nas autarquias locais, nas lojas do cidadão e nos serviços de atendimento postal;
- c) Divulgação da legislação sectorial relevante, de forma organizada e sem restrições, nos sítios na Internet dos ministérios, bem como dos serviços e organismos neles integrados;
- d) Articulação entre o acesso ao *Diário da República Electrónico* e à base de dados jurídica DIGESTO, de forma a melhorar e maximizar, no âmbito de serviço de assinatura, através de sistema de pesquisa avançada, a qualidade da informação jurídica disponibilizada ao cidadão, a partir de 15 de Setembro de 2006;
- e) Desenvolvimento da base de dados jurídica DIGESTO por forma que, em cumprimento do disposto na alínea anterior, se possa assegurar a conexão progressiva e a interoperabilidade com outras bases de dados jurídicas existentes na Administração Pública e, por esta via, tornar acessíveis os respectivos conteúdos integrados através da assinatura do *Diário da República Electrónico* na modalidade de serviço não gratuito;

- f) Orientação sobre a identificação dos conteúdos disponíveis no sítio do *Diário da República Electrónico* e nas séries editadas, por despacho do membro do Governo com responsabilidade sobre o *Diário da República*, salvaguardando o directamente disposto na lei;
- g) Definição do preço da assinatura do *Diário da República Electrónico*, no que se refere ao serviço não gratuito, por despacho conjunto dos membros do Governo com responsabilidade sobre o *Diário da República* e com a tutela financeira sobre a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., no qual se estabelecem ainda os critérios para a repartição dos encargos e receitas entre as entidades e serviços intervenientes, particularmente a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., e a base de dados jurídica DIGESTO.

4 — No âmbito da avaliação do impacto dos actos normativos, tendo em vista a simplificação da vida dos cidadãos e das empresas, a eliminação de procedimentos burocratizados, a transparência, a responsabilidade e o controlo e a diminuição de custos nos sectores público e privado, são adoptadas medidas de avaliação prévia e de avaliação sucessiva do impacto dos actos normativos:

4.1 — No domínio da avaliação prévia do impacto dos actos normativos, são adoptadas as seguintes medidas:

- a) Fundamentação devida da decisão de legislar, para o cumprimento dos objectivos do Programa do Governo e tendo em conta critérios de necessidade, de eficiência e de simplificação, exercida pelo membro do Governo competente em razão da matéria;
- b) Obrigatoriedade da avaliação prévia do impacto dos principais actos normativos, com base em modelos adequados de questionário, nomeadamente o teste SIMPLEX que acompanha o processo e cujas conclusões são integradas na nota justificativa de cada diploma;
- c) Actualização das regras procedimentais que devem ser observadas no procedimento legislativo, mediante revisão do Regimento do Conselho de Ministros, que passa a integrar, em anexo, o modelo tipo do teste SIMPLEX e a prever a possibilidade de utilização de outros tipos de teste de avaliação do impacto dos actos normativos do Governo.

4.2 — No domínio da avaliação sucessiva do impacto dos actos normativos, é adoptada a possibilidade de se desencadear modalidades de avaliação sucessiva dos actos normativos, nomeadamente com recurso a formas diversificadas de avaliação de impacto, com a cooperação de organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior e organizações da sociedade civil.

5 — No quadro do controlo da qualidade da produção normativa do Governo, são adoptadas as seguintes medidas:

5.1 — Em matéria de técnica normativa:

- a) Actualização das regras de legística a observar pelos gabinetes ministeriais e pelos serviços e organismos da Administração Pública na elaboração de actos normativos, constantes do anexo ao Regimento do Conselho de Ministros;
- b) Edição do Guia Prático para a Elaboração dos Actos Normativos do Governo, disponível em sítio na Internet de acesso público, susceptível

- de actualização permanente, como instrumento de referência para a concepção, redacção e escolha da forma dos actos normativos, o qual pode incluir também regras para o preenchimento dos testes de avaliação do impacto dos actos normativos, designadamente através de indicações técnicas para o respectivo exercício de avaliação;
- c) Criação de rede de pontos focais, ao nível dos gabinetes ministeriais, com vista à harmonização de regras e procedimentos na preparação e concepção de actos normativos;
- d) Adopção de programas regulares de formação de técnicos e especialistas em legística e em ciência da legislação.

5.2 — Em matéria de audição de entidades públicas e privadas:

- a) Introdução da possibilidade de novos procedimentos de audição aberta, aptos a promover a participação efectiva dos cidadãos na formação das leis e a valorizar os contributos daí resultantes, designadamente através da utilização das novas tecnologias de informação e com recurso ao portal do Governo;
- b) Reformulação do regime das consultas e negociações obrigatórias na fase de elaboração dos diplomas, acompanhado da elaboração de um código de boas práticas que estabeleça padrões comuns no envolvimento de entidades públicas e privadas na decisão de legislar.

6 — No âmbito do controlo da eficácia das normas jurídicas, são adoptadas as seguintes medidas:

6.1 — Monitorização automatizada, com recurso a sistema electrónico, da actividade de regulamentação administrativa dos actos legislativos, de forma a controlar o cumprimento das imposições legais de regulamentação.

6.2 — Nos aspectos relacionados com a transposição e adaptação ao ordenamento jurídico interno de actos comunitários:

- a) Designação, nos termos da lei, de um conselheiro técnico, no quadro especializado da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), responsável pela avaliação dos custos e benefícios da legislação comunitária a aprovar, com vista a assegurar a qualidade e a racionalidade da mesma;
- b) Monitorização da transposição atempada das directivas, num quadro de estreita articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros.

6.3 — Em matéria de participação nos esforços das organizações internacionais dirigidos às políticas públicas de melhor regulamentação, acompanhamento, em especial, pela Presidência do Conselho de Ministros, dos trabalhos desenvolvidos:

- a) Pelas instituições comunitárias, em especial pela Comissão Europeia no âmbito do grupo de peritos de alto nível criado pela Decisão da Comissão Europeia de 28 de Fevereiro de 2006;
- b) Pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no domínio da chamada Better Regulation;
- c) Por outras iniciativas relevantes, a nível internacional, levadas a cabo por outras entidades a que Portugal esteja associado.

7 — Em matéria de simplificação dos actos normativos, devem ser adoptadas as seguintes medidas de consolidação, compilação e codificação:

- a) Republicação das leis e dos regulamentos em caso de modificação substancial;
- b) Identificação, tão exaustiva quanto possível, das disposições revogadas;
- c) Rastreo, sistematização ou fusão de actos que incidam sobre matérias idênticas, análogas ou conexas;
- d) Compilação dos textos legais e regulamentares em vigor, bem como a sua actualização periódica e disponibilização pública em base de dados.

8 — No plano organizativo, e no quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), são desenvolvidas, na Presidência do Conselho de Ministros, as estruturas técnicas indispensáveis ao bom funcionamento do centro do Governo, nomeadamente no que diz respeito ao procedimento de produção de normas, aí se destacando as unidades Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) e Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR), que integrará, além das valências que a lei actualmente já lhe atribui, o DIGESTO, as funções PCMLEX e a Unidade de Diplomas, a transferir da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, e ao qual, para além das áreas da parecerística e do contencioso, são imputadas, no apoio ao procedimento legislativo, incumbências nas áreas da formação, estudo, análise e elaboração de projectos e de avaliação regular do funcionamento do sistema de avaliação do impacto dos actos normativos.

9 — No quadro da presente resolução incumbe ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros articular todas as diligências necessárias à sua plena realização e, em particular, ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento assegurar, com a cooperação do Instituto de Informática, I. P., as medidas indispensáveis à plena operacionalização tecnológica da base de dados jurídica DIGESTO.

10 — Para efeitos do cumprimento do disposto na presente resolução são imediatamente adoptados os seguintes actos:

- a) Decreto-lei que cria o Sistema de Certificação Electrónica do Estado — Infra-Estrutura de Chaves Públicas (SCEE), previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2005, de 3 de Novembro, e que atribui à Autoridade Nacional de Segurança as competências de autoridade credenciadora relativas ao SCEE;
- b) Decreto-lei que altera a Lei Orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), adaptando-a ao SCEE;
- c) Minuta de proposta de convénio a celebrar entre os órgãos de soberania intervenientes no procedimento legislativo destinada à sua desmaterialização;
- d) Proposta de lei de alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, nomeadamente para efeitos de concretização da reforma do *Diário da República*;
- e) Decreto-lei que estabelece como serviço público o acesso universal e gratuito ao *Diário da República* e as demais condições da sua utilização;
- f) Resolução do Conselho de Ministros que altera o Regimento do Conselho de Ministros, com inclusão em anexo de modelo de teste SIMPLEX.

11 — Para efeitos do cumprimento do disposto na presente resolução e em consonância com as orientações constantes da resolução do Conselho de Ministros que aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), são ainda adoptados no prazo máximo de 120 dias os seguintes actos:

- a) Decreto-lei que altera a Lei Orgânica da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- b) Decreto-lei que altera a Lei Orgânica do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR);
- c) Decreto-lei que regula o novo regime de audições a entidades públicas e privadas.

12 — Para efeitos do cumprimento do disposto na presente resolução são adoptados no prazo máximo de 180 dias os seguintes actos:

- a) Guia Prático para a Elaboração dos Actos Normativos do Governo;
- b) Deliberação do Conselho de Ministros que aprova o código de conduta das audições.

13 — Os demais actos regulamentares necessários à execução da presente resolução são emitidos até 30 de Junho de 2006, com excepção dos actos previstos nas alíneas f) e g) do n.º 3, que são emitidos até 15 de Setembro de 2006.

Presidência do Conselho de Ministros, 4 de Maio de 2006. — O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006

O Regimento do Conselho de Ministros é o instrumento jurídico primordial na definição do procedimento legislativo e de aprovação dos demais actos normativos do Governo, pelo que as alterações que o Governo vem aprovar representam uma peça chave no quadro geral do Programa Legislar Melhor, destinado a implementar um conjunto de iniciativas em matéria de qualidade, eficiência e exigência dos actos normativos do Governo, destinadas também a simplificar e tornar mais acessível aos cidadãos o procedimento legislativo e de aprovação de regulamentos. Neste contexto, são de destacar cinco alterações principais, com incidência sobre aspectos determinantes do procedimento de elaboração e publicação de actos normativos do Governo.

Em primeiro lugar, a efectivação da desmaterialização do procedimento legislativo, com recurso às tecnologias de informação e do conhecimento, de forma a assegurar a sua simplificação, celeridade, acessibilidade e visibilidade, no âmbito do Sistema de Certificação Electrónica do Estado — Infra-Estrutura de Chaves Públicas.

Em segundo lugar, é de assinalar a adopção de medidas de avaliação prévia e sucessiva do impacto dos actos normativos do Governo, nomeadamente através da aprovação em anexo de um modelo de teste de avaliação do impacto dos actos normativos do Governo, o teste SIMPLEX, numa perspectiva de facilitação da vida dos cidadãos e das empresas, de controlo e de diminuição de custos, de desburocratização, de transparência e de valorização do princípio da responsabilidade tanto no sector público como no sector privado.

Em terceiro lugar, destaca-se a implementação de medidas relativas ao controlo da qualidade dos actos