

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI ¹

ANA FRAGA E ANA VARGAS ¹

•Juristas do quadro
da Assembleia da
República

Licenciada em Direito (1985) e com o Curso de Alta Direção em Administração Pública (2004), Ana Fraga ingressou na Assembleia da República em 1991, tendo trabalhado na Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar e, posteriormente no apoio às comissões.

Em 1999, foi designada adjunta do gabinete do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública. Representou Portugal no Grupo de Alto Nível para a Qualidade da Legislação (grupo Mandelkern) e integrou a Comissão para a Simplificação Legislativa.

Regressou à Assembleia da República em 2002, tendo desempenhado as funções de chefe de Divisão das Edições e, desde 2006, de directora de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado.

¹ Este texto é uma versão atualizada do artigo publicado no número 27 da revista portuguesa *Cadernos de Ciência da Legislação*. Agradecemos à Dra. Marta Tavares de Almeida, editora daquele periódico, a oportunidade de republicar a estimulante análise das autoras sobre a

qualidade da legislação na União Europeia. O texto é publicado na sua forma original, em português de Portugal. Fraga, Ana; Vargas, Ana. Da qualidade da legislação ou de como pode o legislador ser um fora-da-lei. Legislação. *Cadernos de Ciência da Legislação*. n. 27, p. 31-71, jan.-mar. 2000.

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa (1989) e mestre em Estudos Europeus pela Universidade Católica de Lisboa (2000), com frequência ao programa de doutoramento no Instituto Universitário Europeu, em Florença, Ana Vargas ingressou na Assembleia da República em 1991. Como jurista, onde prestou apoio, entre outras funções, à Comissão de Assuntos Europeus (1992-2004). Desempenha funções de assessora no Centro de Formação Parlamentar desde 2004.

Publicações: *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da União Europeia*, Cosmos, 2001; “The Parliament of Portugal: Loyal scrutiny and Informal Influence”, in Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001; “A Segunda Câmara: uma segunda fuga em frente”, in António Costa Pinto (coord), *A União Europeia Revisitada*, ICS, 2003; “After the Convention: The role of National Parliaments in the EU”, *Journal of Legislative Studies*, special issue on “The Europeanization of Parliamentary Democracy”, Volume 11, Numbers 3-4, October/December 2005.

1 Introdução

a) Distinções prévias

Quando abordamos a problemática da qualidade da legislação, importa, desde logo, esclarecer qual o conceito que usamos quando falamos de legislação, em particular quando a análise a que procedemos incide igualmente sobre o trabalho desenvolvido noutros países. Encontramos muitas vezes, e de forma indiferente, referências a legislação, regulamentação e regulação, Estado legislador, regulamentador e regulador².

Essa distinção pode ser efectuada sob duas abordagens. A primeira, no plano estritamente jurídico, de poder legislativo por oposição a poder regulamentar. Essa distinção só pode ser alcançada por meio de uma análise comparada dos ordenamentos jurídicos dos diferentes estados³. Desse modo, por “poder regulamentar” deve entender-se o poder normativo do governo (por oposição ao poder normativo do Parlamento e à adopção de actos individuais pelo governo). Este poder normativo do governo poderá ser, de acordo com os diferentes ordenamentos jurídicos, um poder legislativo paralelo ao poder regulamentar, um poder exclusivamente regulamentar e ainda um poder originário ou delegado.

A segunda abordagem é apoiada essencialmente nos trabalhos da OCDE, que se referem a regulamentação (*regulation*) enquanto poder do Estado, ou de agências independentes, para regular as relações dos agentes económicos, no sentido de promover a competição e reduzir os custos decorrentes⁴. Alguns países têm secundado essa perspectiva. A reforma da regulamentação é, assim, vista como um instrumento de intervenção e modernização económica e, muitas vezes, incide sobre parcelas dessa realidade, analisando-se, por exemplo, o impacto da reforma da regulamentação no sector das telecomunicações ou no mercado de capitais⁵.

Independentemente dessa distinção, o propósito deste trabalho é analisar como se pode melhorar a actividade

² Gomes Canotilho, “Os impulsos modernos para uma teoria da legislação”, *Legislação*, n.º 1 Abril-Junho, INA, 1991, fala num termo distinto, na regulática, “O ponto de partida da regulática é, sensivelmente, o da teoria sociológica crítica e o das teorias estruturais do direito: as mudanças estruturais da sociedade da informação tornam clara a necessidade de o direito não ser considerado, como até aqui, como regulador das relações sociais, mas sim como instrumento de trabalho para a autoregulação das relações sociais. Diferentemente da legística, a regulática jurídica não toma apenas em consideração as regula-

ções legais, mas normas de qualquer género, como, por exemplo, contratos, actos administrativos, sentenças, regulamentos, convenções colectivas de trabalho, acordos colectivos (...).

³ Para uma definição do poder regulamentar na Europa, veja-se Ziller, Jacques, "Le contrôle du pouvoir réglementaire en Europe", *Revue Française d'Administration Publique*, 1999. No presente trabalho, não se entra em detalhe na distinção entre poder legislativo e poder regulamentar.

⁴ No Report on Regulatory Reform da OCDE, 1997, p.6, esclarece-se que "... regulation refers to the instruments by which governments place requirements on enterprises, citizens, and government itself, including laws, orders and other rules issued by all levels of government and by bodies to which governments have delegated regulatory powers" (Tradução das autoras — (...) a

normativa, proveniente tanto do Parlamento como do governo, ou ainda de outras entidades com competências normativas, aumentando a sua qualidade e acessibilidade.

A qualidade da técnica legislativa compreende não apenas a qualidade redaccional (Legística⁶), mas igualmente a avaliação da decisão de legislar (o conteúdo da futura norma), a integração da legislação no contexto normativo, económico e social, a participação dos cidadãos no processo legislativo e a avaliação da sua aplicação. A acessibilidade legislativa compreende a compilação, a consolidação legislativa e a codificação⁷, bem como todos os outros instrumentos que facilitem ao cidadão o conhecimento das normas que regulam os vários aspectos da sua actividade e das suas relações, designadamente por intermédio dos meios informáticos e de comunicação social.

b) Esforços conjuntos dos Estados membros

A legislação está ligada a valores e princípios morais que caracterizam uma determinada sociedade⁸. Como os valores e princípios morais variam consoante o espaço e o tempo, as normas são também dinâmicas. Os critérios de qualidade estão estritamente ligados às tradições legislativas de cada Estado ou sistema jurídico. Contudo, isso não significa que os critérios de qualidade legislativa não se possam aplicar independentemente de um cultura legal específica. A integração numa organização supranacional, como a União Europeia (UE), com poderes normativos crescentes em domínios cada vez mais alargados, exige formas de cooperação mais estáveis. O fenómeno de aproximação legislativa no seio da UE conduz à necessidade de se encontrarem soluções que, embora respeitem a tradição jurídica e constitucional de cada Estado, assegurem um nível de qualidade legislativa semelhante entre os países.

Até alguns anos atrás, a redacção era vista como o principal critério da qualidade legislativa. Nos últimos anos, essa questão ganhou nova dimensão e estendeu-se, basicamente, a cinco parâmetros:

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

- fase de instrução pré-legislativa – necessidade de legislar – aberta aos contributos científicos, académicos e destinatários;
- contexto normativo (nacional, europeu/UE e internacional) em que se enquadra uma nova iniciativa;
- avaliação prévia do impacto da iniciativa legislativa na vida dos cidadãos e no desempenho das empresas;
- criação de mecanismos de acompanhamento da aplicação e dos efeitos da norma;
- criação de instrumentos que tornem a norma realmente acessível aos cidadãos.

Alguns países europeus adoptaram critérios de boa legislação que são utilizados para avaliar a qualidade da legislação nacional. A discussão também ocupa a OCDE⁹ – como já foi referido –, as instituições europeias¹⁰ e os diversos parlamentos dos Estados membros.

Esse tem sido também um tema abordado pela Conferência de Presidentes dos Parlamentos da União Europeia, designadamente na Conferência de Roma de setembro de 2000, que aprovou um memorando com uma série de recomendações. Nele se solicita aos governos que forneçam aos parlamentos informação clara e concisa sobre a avaliação pré-legislativa. Entendem os parlamentos que essa avaliação deve ser aberta a especialistas e aos sujeitos afectados pelas iniciativas, devendo ter em consideração um exame detalhado do ordenamento comunitário e nacional e uma análise do seu impacto nos cidadãos e nas empresas. Solicita-se ainda aos governos que criem mecanismos de avaliação dos efeitos da legislação adoptada e instrumentos para tornar a legislação mais acessível ao cidadão comum. Apela-se depois a uma maior cooperação interparlamentar (nomeadamente com recurso ao correio electrónico e aos sítios da internet), a uma maior cooperação entre os parlamentos e as organizações não-governamentais, a comunidade científica (Instituto Universitário Europeu) e as organizações internacionais (OCDE).

regulação é relativa às leis, despachos e outras regras aprovadas por qualquer órgão estadual ou por órgão em que o Estado tenha delegado poder regulamentar que imponha requisitos às empresas, cidadãos e à própria administração.”). Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>. Acesso em 27 mar. 2007.

⁹ Ainda no âmbito da OCDE, esclarece-se o alcance da reforma regulatória (ou da regulamentação): “regulatory reform refers to changes that improve the quality of regulations, that is, enhances the performance, cost-effectiveness, or legal quality of regulations and related government formalities “(Tradução das autoras — “a reforma regulatória refere-se a alterações que melhorem a qualidade dos regulamentos, isto é que aumentem a eficácia, diminuam a relação custo-benefício, melhorem a técnica legislativa e diminuam as formalidades administra-

tivas), in “Guiding Principles For Regulatory Quality and Performance”, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf> (consultado 27 Março 2007).

⁶ Pagano, R. Legislative drafting directives: towards a common model of legislative techniques? In: KARPEN; WENZ (Ed.). National legislation in the European framework. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. p. 203-226.

⁷ Veja-se Oliveira Ascensão, O Direito, Introdução e Teoria Geral, Gulbenkian, 3ª edição, 1983, p. 281-90 para a distinção entre (1) codificação — “o código é uma lei mas distingue-se por trazer o núcleo, e tendencialmente até a generalidade, das regras relativas a determinada matéria. Representa pois sempre a forma de concentração do regime jurídico de certos sectores da vida social, regulando unitariamente um ramo de direito”; (2) consolidação que combina num mes-

Também na esfera dos governos dos Estados membros há uma preocupação com a qualidade legislativa. Na reunião extraordinária do Conselho Europeu realizada em 23 e 24 de março de 2000, em Lisboa, nas conclusões da Presidência, o Conselho solicitou à comissão, ao conselho e aos Estados membros que, em conformidade com as respectivas competências, estabeleçam, até 2001,

uma estratégia de acção coordenada mais aprofundada a fim de simplificar o ambiente regulamentar, incluindo o desempenho da administração pública, tanto a nível nacional como comunitário. Essa estratégia deverá incluir a identificação de espaços em que sejam necessárias novas acções por parte dos Estados-membros destinadas a racionalizar a transposição da legislação comunitária para o direito nacional.

Na sequência dessas conclusões, foi criado um grupo de trabalho encarregado de participar activamente na elaboração da estratégia coordenada, Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação (também conhecido por Grupo Mandelkern, nome do seu presidente). O grupo, que era composto por representantes dos 15 Estados membros e da Comissão Europeia, iniciou seus trabalhos em dezembro de 2000 e aprovou o Relatório Final em novembro de 2001.

O relatório apresenta uma abordagem geral e global no âmbito da melhoria da qualidade da legislação, apoiada por sete princípios essenciais: necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade. O grupo identificou os seis principais aspectos que conduzem ao sucesso de um programa de melhoria da qualidade dos actos normativos:

- opções de aplicação de políticas;
- avaliação de impacto da legislação;
- consulta;
- Simplificação;
- acesso à legislação; e
- estruturas eficazes.

O relatório e o Plano de Acção, embora não vinculativos para as partes envolvidas, tiveram o mérito de sistematizar os instrumentos utilizados nos diferentes Estados, permitir o conhecimento e a divulgação das melhores práticas e aumentar a visibilidade e a importância dessa questão nas agendas nacionais e comunitária.

Desde 2005, com a adopção da Estratégia Integrada para o Crescimento e Emprego (no âmbito da revisão da Estratégia de Lisboa), verificou-se um esforço para incluir, nos Programas Nacionais de Reforma, um ponto sobre “Legislar melhor”. Actualmente, alguns Estados membros inserem nos seus relatórios medidas sobre essa matéria. Essas medidas são relativas ao impacto dos custos administrativos e à redução dos encargos para os particulares de cada iniciativa legislativa, tendo alguns Estados adoptado objectivos de redução de custos percentuais (20% a 25% até 2010). Contudo, apenas um reduzido número de Estados efectua a análise de custos de uma forma sistemática, e os resultados não são avaliados por ninguém. Apesar disso, cerca de metade dos Estados membros desenvolveram um programa global de simplificação legislativa; muitos dos que não apresentaram um programa global, criaram iniciativas como o governo electrónico, balcão único, etc.

Na comunicação da Comissão Europeia sobre a “Análise estratégica do programa Legislar Melhor” na União Europeia (COM(2006) 689, de 14 de novembro de 2006) foram identificadas como prioridades para os Estados membros: o desenvolvimento e o reforço dos mecanismos de consulta; uma avaliação mais sistemática da análise dos impactos económicos, sociais e ambientais das iniciativas legislativas; maior transparência no processo legislativo; desenvolvimento dos programas de simplificação legislativa; e melhoria da aplicação da legislação europeia. Em 2006, foi igualmente criado pela Comissão Europeia um grupo de peritos, para avaliar os esforços dos Estados membros relativamente à análise de impacto e à simplificação.

mo diploma todas as normas sucessivamente produzidas sobre determinada matéria e (3) compilação que junta num mesmo manual um conjunto de textos distintos mas de alguma forma relacionados em razão da matéria. Para a mesma distinção nos diferentes Estados membros, onde os mesmos conceitos traduzem realidades diferentes veja-se Pagano, Rudolfo, “Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus”, Legislação, nº 18 Jan-Março, 1997, p. 22-63.

⁸ Dorbeck-Jung, Barbel, Realistic Legisprudence, A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation, Associations3(2), Duncker & Humblot, (1999) Berlin, p. 211-35.

⁹ Vejam-se “Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of Government regulation, including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making

and Background Note” de 9 Março de 1995, e o “Report on Regulatory Reform”, OCDE, 1997.

¹⁰ Dado que a qualidade da legislação comunitária não é o tema deste trabalho apontam-se apenas algumas referências. O trabalho da Comissão Europeia começou em 1994 com o “Grupo Molitor”, tendo sido seguido pelos relatórios anuais, desde 1995, “Legislar melhor”. Estes relatórios são objecto de apreciação pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e estabelecem que o trabalho deve ser efectuado sobre as iniciativas a apresentar, as que estão em fase de decisão e as que já foram adoptadas. As iniciativas a apresentar devem ser objecto de uma análise de impacto (de escolha do instrumento, dos encargos administrativos) e de ampla consulta dos cidadãos e empresas. As iniciativas em fase de decisão ou já aprovada devem ser reanalisadas no âmbito da simplificação e do nível das alternativas

Verifica-se, pois, uma actuação simultânea, senão coordenada, entre instituições europeias e nacionais e entre governos e parlamentos dos diversos Estados membros, numa perspectiva de “pressão entre pares” e de “reação em cadeia”.

2 A situação em Portugal

Em Portugal, o problema da qualidade da legislação e a preocupação com a proliferação legislativa só concitaram alguma atenção, de forma mais relevante, na última década. A revolução de abril de 1974, a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976 e a necessidade de adequar o direito à realidade económica, social e política emergente secundarizaram essa questão. A situação foi agravada pela adesão de Portugal à CEE, uma década mais tarde, o que obrigou à rápida adaptação do ordenamento legislativo português para o conformar às regras do mercado interno.

Até o final da década de 1980, pouco mais havia sido feito nesse âmbito que algumas reflexões dispersas¹¹ e algumas tentativas de resolução que foram posteriormente abandonadas¹². É de se destacar, nesse período, o estudo elaborado em 16 de dezembro de 1988 pelos consultores do então Cetal¹³, Dr. Luís Bigotte Chorão e Dr. Rui Barreira, “Simplificação e Codificação Legislativa”, que serviu de base à Deliberação do Conselho de Ministros nº 15/DB/89, de 8 de fevereiro. Essa deliberação aprovou os princípios que devem regular a elaboração de projectos de actos normativos e, apesar de amplamente distribuída, nunca foi publicada, pelo que permaneceu para muitos totalmente desconhecida.

A deliberação, embora não circunscrevendo a situação a Portugal, fala pertinentemente em “poluição legislativa” e caracteriza a situação da seguinte maneira:

A “poluição legislativa” produz diversos efeitos nefastos: avalanche de leis que se sobrepõem e contradizem; normas cuja interpretação se torna, por vezes, ininteligível; progressivo enfraquecimento da

autoridade da lei; correspondente falta de segurança na sociedade. Mas é sobretudo ao nível económico, e ao nível tecnológico, que a “poluição legislativa” tem sido particularmente prejudicial: o excesso de regulamentação tem actuado como travão das políticas de desenvolvimento económico, da evolução da tecnologia e do processo de inovação¹⁴.

Embora o diagnóstico actual não seja muito diferente, existe, por parte da comunidade académica e dos órgãos de soberania com competência legislativa, uma maior atenção a essa questão.

Para além do curso de Feitura das Leis organizado já há vários anos pelo Instituto Nacional de Administração, as universidades começaram a oferecer pós-graduação em legística e ciência da legislação, o que é sintomático de uma nova posição relativamente a essa questão. O jurista já não é automaticamente considerado detentor de conhecimentos nessa área, precisa, aliás, de uma aprendizagem específica; o saber nessa área pode ser desenvolvido por estudiosos de outras especialidades.

Os principais produtores de actos normativos no nosso país são a Assembleia da República e o governo. Nos regimentos desses dois órgãos encontramos já regras muito precisas, quer sobre a avaliação da decisão de legislar, quer sobre o impacto legislativo, quer ainda sobre a qualidade redaccional.

a) Assembleia da República

O processo legislativo parlamentar é, por natureza, muito distinto do processo legislativo do governo. Neste último, há, em regra, uma convergência de vontades e uma centralização do acto de produção normativa, embora a sua aprovação seja feita, primeiro, em reunião de secretários de Estado e, depois, em reunião do Conselho de Ministros. No Parlamento, com frequência, discutem-se várias iniciativas sobre o mesmo tema apresentadas pelos diferentes grupos parlamentares e pelo governo. Muitas vezes, o agendamento para debate de uma iniciativa pode aguardar a apresentação de

legislativas. Este trabalho é igualmente efectuado em colaboração com os Estados membros que se comprometeram a apresentar relatórios sobre a evolução da qualidade legislativa nos respectivos países. Para acesso a todos os documentos produzidos sobre esta matéria ver

(http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm), consultado em 19 de Março de 2007.

¹¹ Em especial o trabalho desenvolvido pelo INA no âmbito do curso da “Feitura das Leis” e da sua revista “Legislação — Cadernos de Ciência de Legislação”.

¹² Veja-se Rocha, Manuel Lopes, “Função do Ministério da Justiça”, A Feitura das Leis, vol II, INA, 1986, p 197-217, para os antecedentes das preocupações com a qualidade legislativa, nomeadamente a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, do Gabinete Coordenador da Reforma Legislativa, por Despacho do Ministro Mário Raposo, de

17 de Dezembro de 1980 (DR, II S, nº 274 de 26 de Dezembro de 1980), que foi substituído pelo Gabinete de Apoio Técnico-Legislativo pelo DL nº 245/84, de 19 de Julho.

¹³ CETAL — Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo.

¹⁴ KARPEN, U. Proliferation of laws: diagnosis and therapy? closing words. In: KARPEN; WENZ (Ed.). National legislation in the European framework. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 388-390, apresenta quatro razões para a proliferação legislativa: complexidade e evolução das condições de vida (tecnologia, ecologia, relações mundiais), a sobreposição do ordenamento da União Europeia, o Estado de Direito previsto nas constituições nacionais, os ciclos eleitorais e a actividade dos parlamentares que querem ser reeleitos, os cidadãos que procuram ver resolvidos os seus direitos através do recurso

iniciativas pelos restantes grupos parlamentares ou pelo governo. O trabalho de apreciação e votação na especialidade é feito em comissão especializada ou em plenário, concorrendo para a elaboração do texto o conjunto de deputados presentes na comissão respectiva ou no plenário.

O processo legislativo encontra-se profundamente articulado com as maiorias políticas. A existência de um grupo parlamentar com maioria absoluta permite a aprovação do texto apresentado por esse grupo, ou pelo governo, sem necessidade de procura de consensos. Quando não há uma maioria absoluta, o texto normativo resulta, muitas vezes, do contributo oriundo das diversas bancadas, pelo que a formulação final pode não ser a mais adequada, mas a resultante do compromisso possível¹⁵.

O regimento da Assembleia da República prevê, no artigo 137, os requisitos formais dos projectos e propostas de lei. Esses devem ser apresentados por escrito, ser redigidos sob a forma de artigos, eventualmente divididos em números e alíneas, ter uma designação que traduza seu objecto principal e ser precedidos de uma breve justificação ou exposição de motivos. A exposição de motivos implica, no que diz respeito às propostas de lei – apresentadas pelo governo ou pelas assembleias regionais –, na medida do possível, a apresentação de uma memória descritiva das situações sociais, económicas, financeiras e políticas a que se aplicam, uma informação sobre os benefícios e as consequências de sua aplicação e uma resenha da legislação vigente referente ao assunto.

A não aplicação dessas exigências aos projectos de lei apresentados pelos grupos parlamentares traduz o reconhecimento de que o processo legislativo é crescentemente complexo e de que o Parlamento não está suficientemente dotado de meios técnicos que o permitam fazer face a essas exigências. De forma generalizada, assiste-se a uma crescente predominância de iniciativas apresentadas pelos governos, ou pelos grupos parlamentares que o sustentam, com o seu apoio. Entre as iniciativas aprovadas, as que foram apresentadas pelo governo superam, quantitativamente, em muito, as que foram apresentadas por deputados¹⁶.

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

O artigo 132 do regimento estipula que não são admitidas as iniciativas legislativas que não definam concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Os relatórios elaborados sobre as iniciativas, antes da sua apreciação na generalidade, devem conter, nos termos do artigo 34 do mesmo instrumento, a análise sucinta dos factos, situações e realidades que lhe dizem respeito; o esboço histórico dos problemas suscitados; o enquadramento legal e doutrinário do tema em debate; as consequências previsíveis da aprovação e dos eventuais encargos da respectiva aplicação; a referência aos contributos recebidos das associações, sindicatos ou outras entidades que tenham interesse na matéria em apreciação; as conclusões e parecer; e, finalmente, a posição sumária dos grupos parlamentares face à matéria em apreço.

A Constituição reflecte já esta exigência de participação, destacando-se em particular a previsão da participação das comissões de trabalhadores e das associações sindicais na elaboração da legislação de trabalho (artigo 56, nº 2, alínea "a") e das organizações representativas dos agricultores na definição da política agrícola (artigo 98).

O regimento prevê igualmente a audição de comissões de trabalhadores e associações sindicais quando se tratar de legislação do trabalho; a audição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (Anafre) sempre que se trate de iniciativas que digam respeito às autarquias locais; e a audição dos órgãos de governo regional sempre que verse sobre matéria de competência das regiões autónomas. Ciente de que a eficácia de uma norma depende cada vez mais da sua aceitação, o Parlamento reforçou nos últimos anos o processo de audição. Para além das audições fixadas regimentalmente, as comissões, com sede de discussão na especialidade, procedem cada vez mais, e de forma sistemática, a audições públicas, chegando mesmo a duplicar as audições já efectuadas pelo governo¹⁷.

O processo legislativo parlamentar é público. A discussão na generalidade é feita em plenário, publicada no Diário da Assembleia da República (DAR) e transmitida pela televisão.

aos tribunais (nomeadamente o Tribunal Constitucional). Como terapia defende a devolução e a subsidiariedade que, levada ao extremo, pode chegar à não regulação e ao liberalismo e a cooperação com os agentes económicos e sociais (soft law) através de acordos e incentivos a determinados comportamentos. Entende que se trata de uma via preferível a ter legislação que não é aplicada.

¹⁵ "...Não tanto por deficiências de técnica legislativa — valha a verdade, que muitos dos lapsos e incongruências dos textos legais se devem menos à incompetência dos técnicos de que às dificuldades de concertação entre parceiros sociais desavindos ou a consensos parlamentares artificialmente gerados por maiorias conjunturais", Vasconcelos, Pedro Bacelar, "Justiça em crise? Crises da justiça" Org. António Barreto,. Publicações D. Quixote, 2000, p.408.

¹⁶ Leston-Bandeira, Cristina, "The role of the portuguese parliament: Towards a legitimization institution" relatório apresentado na Conferência ECPR Workshops: Mannheim, Abril 1999, apresenta os dados para as diferentes legislaturas.

¹⁷ "The promotion of public hearings has also been an expanding feature of the Assembleia da República. This has accompanied the strengthening of the committees role. In 1988 the power to take evidence was recognised in the Rules of Procedure and, in 1993, it was formally recognised that the auditions could have place publicly. As committees proceedings became more open to the media, calling for a public hearing has also become more popular", LESTON-BANDEIRA, C. The role of the portuguese parliament: towards a legitimization institution. Relatório apresentado na Conferência ECPR Workshops: Mannheim, Abril 1999. Sobre o refor-

O relatório que precede a discussão na generalidade é igualmente publicado. As audições podem ser públicas e, com frequência, dada a publicidade dos trabalhos preparatórios, são recebidos contributos de cidadãos, académicos ou organizações¹⁸.

A ampla participação e discussão pública não são isoladamente garantia da qualidade da legislação produzida. Falta sobretudo a articulação com a legislação em vigor e a avaliação do impacto das leis, quer *ex ante*, quer *ex post*. Para além da falta de cumprimento, por vezes, dos dispositivos regimentais já referidos, outros factores concorrem para essas deficiências do trabalho legislativo, como a escassez dos serviços técnicos do Parlamento¹⁹, a influência dos calendários eleitorais nos trabalhos parlamentares e a pressão da opinião pública.

Nenhuma das normas regimentais referidas é recente, pelo que podemos concluir que não são seguramente suficientes. Mais do que repensar as normas que regulam o processo legislativo na Assembleia da República, há que mudar substancialmente a prática. À semelhança do que se passa noutros parlamentos, na VIIª Legislatura (1995 a 1999), o presidente da Assembleia da República, Almeida Santos, ponderou a hipótese da constituição de uma comissão especializada que exercesse um controlo sobre a qualidade das leis aprovadas, não tendo nunca, no entanto, formalizado essa proposta

O Grupo Parlamentar do PS apresentou, no início da VIIIª Legislatura (1999 a 2002), a "Iniciativa Parlamento 2000", que abrange um conjunto articulado de projectos centrados em torno de cinco eixos de inovação. Um dos eixos era justamente a instituição de procedimentos visando assegurar a qualidade da redacção das leis e o controlo parlamentar da sua regulamentação e boa execução. Eram propostas a criação de um mecanismo de avaliação e garantia da qualidade da redacção das leis (a accionar na fase final da votação na especialidade e antes da votação final em plenário) e a criação de uma Comissão de Acompanhamento da Regulamentação e

Execução das Leis.

Propunha-se ainda o lançamento da iniciativa Leis Simples, por articulação entre a Assembleia da República e os departamentos governamentais competentes, tendente a eliminar disposições inúteis e tornar facilmente perceptíveis as regras aplicáveis a empresas e a cidadãos; o lançamento de iniciativas de compilação, codificação; consolidação e divulgação electrónica de textos legais; e a publicação de um repertório anual da legislação em vigor²⁰.

Em 2006 foi criado um grupo de trabalho com vistas à elaboração de um "Guia de Boas Práticas Legislativas" que deveria incidir sobre as seguintes matérias: Notas de admissibilidade das iniciativas legislativas; Legística; Audição e discussão pública; e Acessibilidade da legislação.

No início de 2007, as propostas apresentadas pelo grupo de trabalho foram distribuídas aos grupos parlamentares para consideração no âmbito da reforma da Assembleia da República. Do conjunto de propostas apresentadas, podem-se destacar o alargamento dos requisitos formais dos projectos de lei, a admissão mais exigente das iniciativas legislativas; a exigência do envio de estudos de avaliação prévia do impacto das iniciativas produzidos pelo governo; a realização de estudos de impacto prévio de iniciativas parlamentares; a alteração do processo de audição e discussão pública, que passaria a ser feito de modo exclusivamente electrónico; o acompanhamento mais célere do processo de regulamentação das leis; e a definição de critérios mais estritos para a republicação das leis.

b) Governo

O processo legislativo governamental não tem tantas referências constitucionais como o parlamentar:

A Constituição regula em pormenor o processo legislativo parlamentar mas é muito parca em matéria de processo legislativo governamental. Isto é fruto da herança do Estado liberal. No Estado liberal, o legislador era o Parlamento e quanto ao Governo havia aquela visão de

ço da participação na fase da elaboração do anteprojecto, e defendendo uma maior antecipação das consultas entre os diferentes ministérios, nomeadamente o das Finanças, o da Justiça e a PCM e das consultas a agentes políticos, económicos e sociais, logo a partir da fase inicial de redacção, veja-se VITORINO, A Preâmbulo e Nota Justificativa. In: VALERA, A et al. A feitura das leis. Lisboa: Instituto Nacional da Administração, 1986. v. 2, p. 119. Note-se ainda que a duplicação das consultas já efectuadas numa fase inicial pelo governo não consiste num exercício inútil porque o governo efectuou-as com uma determinada ponderação de interesses e, no âmbito da apreciação parlamentar, a ponderação de interesses deverá ser diferente.

¹⁸ O caso do processo de revisão constitucional de 1997 é paradigmático neste aspecto. Foram enviados vários contributos quer de organizações políticas, quer de académicos, quer

*que o Governo não invadia a área do legislativo, quedava-se no executivo.*²¹

de particulares, que foram publicados no DAR e distribuídos aos Deputados em conjunto com os vários projectos de revisão constitucional. Foi a revisão de 1997 que consagrou igualmente a possibilidade da iniciativa legislativa popular.

¹⁹ Até à revisão da Lei Orgânica, em 1993, existia na AR uma Assessoria Jurídica que tinha competências ao nível da redacção final das leis. Este serviço foi extinto então, tendo sido prevista a criação de um Centro de Estudos Parlamentares, o que até ao presente não foi feito. A verificação da redacção final das leis é efectuada quer pelas Comissões quer pela Divisão de Apoio ao Plenário, mas numa perspectiva essencialmente formal.

²⁰ Estas iniciativas constantes da Iniciativa Parlamento 2000 não constam contudo dos projectos lei que foram simultaneamente apresentados.

²¹ Rebelo de Sousa, Marcelo, "A decisão de legislar", Legis-

Para além da escassez de previsão constitucional, os governos optavam por não publicar o seu respectivo regimento. Desde sempre houve a prática de audição do ministro das Finanças em todos os actos que envolvam aumento de despesas ou diminuição de receitas²²; e do ministro responsável pela Administração Pública em matérias que se prendam com esta, tais como quadros, carreiras e pessoal. Os projectos circulam pelos gabinetes de todos os membros do Conselho de Ministros, bem como pelos gabinetes dos ministros da República para as Regiões Autónomas. Durante a circulação, podem aqueles gabinetes transmitir ao gabinete do secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e aos gabinetes dos ministros proponentes quaisquer objecções ou comentários ao projecto circulado.

Também no processo legislativo governamental se procuram novas formas de auscultação e participação, visando garantir, dessa forma, uma maior identificação e consequentemente maior adesão e cumprimento por parte dos destinatários das normas. Muitos dos trabalhos legislativos do Ministério da Justiça têm sido precedidos do lançamento de temas para debate no seu sítio da internet e, com frequência, durante a elaboração de uma iniciativa legislativa, são organizados debates públicos visando à participação e à auscultação dos cidadãos, organizações ou empresas destinatários das medidas normativas.

O estatuto da oposição, aprovado em 1998²³, consagrou o direito de participação legislativa aos partidos políticos representados na Assembleia da República e que não fizessem parte do governo. Esses têm o direito de se pronunciar no decurso dos trabalhos preparatórios de iniciativas legislativas do governo relativas a eleições e associações e partidos políticos.

No percurso trilhado à procura de soluções que garantissem uma maior qualidade e acessibilidade legislativa,

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

cabe uma referência à já citada Lei nº 74/98, de 11 de novembro, designada "lei formulário", que introduziu ou reforçou algumas regras de disciplina no processo legislativo²⁴.

É de se destacar a restrição feita às rectificações, com a diminuição do prazo para a sua publicação, a exigência de que conste em um diploma que altere outro a referência à sua história, a exigência de republicação integral dos textos alterados quando a natureza ou a extensão da alteração o justificar e, ainda, a actualização do conjunto de actos publicados na 1ª série do Diário da República.

Em 2001, por meio da Resolução do Conselho de Ministros nº 29/2001, de 9 de março, sob proposta do ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, foi criada a Comissão para a Simplificação Legislativa, a quem competia, em articulação com os restantes ministérios:

- identificar áreas da legislação existente que devem ser objecto de intervenção, elaborar estudos e emitir recomendações com vistas à simplificação e à melhoria da qualidade da legislação e regulamentação;
- analisar e propor medidas que visem à maior acessibilidade da legislação, designadamente por meio da consolidação, compilação ou codificação;
- analisar e apresentar situações em que se justifique a deslegalização ou desregulamentação, incentivando nessas áreas a auto-regulação ou outras formas de actuação;
- estudar os procedimentos legislativos e institucionais vigentes, com vistas à propositura de novas regras de simplificação relativamente à produção de novos actos normativos.

Essa comissão não concluiu os seus trabalhos devido à dissolução da Assembleia da República e à consequente convocação de novas eleições.

O Regimento do Conselho de Ministros, aprovado pela Resolução nº 126-A/2004, de 3 de setembro, referia no seu preâmbulo, que

lação, INA, desgravação da exposição efectuada no Curso sobre a Feitura das Leis, 1990 (revisto pelo autor, que lhe manteve a primitiva feição oral).

²² O Regimento da Assembleia da República (artigo 133º) determina que não podem ser apresentadas propostas de lei, projectos de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

²³ Lei nº 24/98, de 26 de Maio.

²⁴ Beleza, M. dos P. P., Legislação, n.º 22 Abril-Junho, 1998, diz que "Embora grande parte dos seus preceitos se apliquem apenas aos actos publicados na 1ª Série do Diário da República, a verdade é que, à semelhança do que já anteriormente sucedia em alguns pontos, a Lei nº 74/98 contém regras que valem para a generalidade dos diplomas".

No âmbito do procedimento legislativo, inova-se, entre outros aspectos, estabelecendo um conjunto de regras técnicas de legística, visando garantir uma maior qualidade normativa e linguística dos textos aprovados, e prevendo a necessidade de identificação expressa dos regulamentos indispensáveis para a concretização e execução de actos legislativos do Governo.

O XVII Governo Constitucional manteve essa prática, e, assim, o Regimento do Conselho de Ministros, aprovado pela Resolução nº 82/2005, de 15 de abril, e alterado pela Resolução nº 64/2006, inclui o Anexo II com as “Regras de Legística na elaboração de actos normativos pelo XVII Governo Constitucional”. É de se destacar, nessa alteração, a adopção de medidas de avaliação prévia e sucessiva do impacto dos actos normativos do governo, nomeadamente por meio da aprovação de um modelo anexo de teste de avaliação do impacto dos actos normativos do governo, o teste Simplex; da implementação de medidas relativas ao controlo da qualidade dos actos normativos do governo no que respeita à sua qualidade técnica, por meio da revisão das regras de legística; e, por fim, da instituição de um novo procedimento de audição aberta.

O teste Simplex, elaborado pelos departamentos governamentais responsáveis pela iniciativa, inclui uma caracterização dela, os encargos administrativos, a avaliação desses encargos, a compatibilidade com a administração electrónica, a consolidação normativa e a avaliação e parecer. Esse teste é aplicado quer às medidas legislativas aprovadas pelo governo (sob a forma de decreto-lei), quer às propostas de lei que este submete à Assembleia da República. É de se referir, porém, que o teste, depois de preenchido, não é enviado à Assembleia da República.

²⁵ Estes parâmetros resultam dos relatórios produzidos pela OCDE, pela Comissão Europeia e pela doutrina lida sobre a matéria.

3 A situação em vários países europeus

Nesta análise, pretendeu-se tomar em consideração as três fases que se consideram essenciais no âmbito da qualidade legislativa²⁵: a fase de instrução pré-legislativa, na qual se inclui

uma avaliação da necessidade de legislar, a escolha do instrumento regulador (infralegislativo, nacional, comunitário ou internacional), a análise prévia do impacto da iniciativa na administração e na sociedade e a consulta de interesses, aberta aos contributos científicos, académicos, corporativos e gerais; a fase do processo de adopção, aplicação e consequentes efeitos da iniciativa, na qual se incluem os cuidados a ter com a clareza do texto (legística formal), a transparência do processo, a criação de mecanismos de acompanhamento por parte dos cidadãos e a exequibilidade da norma; e a fase de aplicação da legislação, em que se torna necessária a criação de instrumentos que tornem as normas realmente acessíveis aos cidadãos.

Como já foi dito, o trabalho de verificação do que está a ser feito em cada Estado tem sido desenvolvido pela Comissão Europeia, pela OCDE, e por diversas associações envolvidas nessa matéria. Esse trabalho confronta-se com alguns problemas relacionados com a diversidade linguística dentro da União Europeia (agora a 27 Estados), com ordenamentos influenciados pelo direito romano-germânico e pelo direito anglo-saxónico, com sistemas constitucionais distintos e com uma diferença entre o que está estipulado e que acontece na prática. Este último problema parece ser muito difícil de ultrapassar, como se tenta demonstrar neste artigo.

Assim sendo, e apresentadas as dificuldades, vejamos a situação em alguns países europeus, privilegiando-se, na medida do possível, as informações elaboradas pelas instituições de cada Estado à doutrina, e o trabalho desenvolvido tanto pelos governos como pelos parlamentos.

Alemanha

A iniciativa legislativa pertence ao governo federal, ao *Bundesrat*, e aos grupos parlamentares do *Bundestag*. A maior parte das iniciativas são apresentadas pelo governo, e muitas iniciativas apresentadas pelos parlamentares são também preparadas pelo governo federal.

Nesses termos, diversas iniciativas foram desenvolvidas pelo governo federal, e ao nível dos *Länder*, no sentido de

²⁶MULLER-GRAFF, P.C. The quality of European and national legislation: the German experiences and Initiatives. In: KELLERMANN et al. (Ed.). Improving the quality of legislation in Europe. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 111-28.

²⁷ A grelha está traduzida em português por Helena Geraldès para o curso do INA sobre a A Feitura das Leis.

melhorar a qualidade da legislação²⁶. Em 11 de dezembro de 1984, foi aprovada e, mais tarde integrada no Regulamento Interno Comum aos Ministros Federais de 11 de março de 1996²⁷, uma grelha que deve ser preenchida pelo Ministério responsável quando de qualquer nova iniciativa legislativa, que está contida na *Blaue Prufffragen* (por ser originariamente publicada a azul).

Depois de preenchida esta grelha, a iniciativa é submetida ao ministro e a Chancelaria é informada, iniciando-se uma nova fase de consulta dentro do governo, na comunidade académica e aos governos dos *Länder*. Após o processo estar concluído, o Ministério da Justiça efectua uma avaliação formal da legalidade no contexto normativo existente, e a Sociedade para a Língua Alemã avalia a terminologia utilizada e a unidade redaccional. Cada iniciativa é precedida de uma página introdutória que explica o seu objectivo, a solução, as alternativas, os custos para o orçamento (com e sem os custos de aplicação) e outros custos (para a economia, segurança social). O objectivo é cada vez mais avaliar a opção zero (isto é, a necessidade de legislar), bem como uma maior associação de peritos e organizações não-governamentais no processo decisório.

A iniciativa vai depois para o *Bundestag*, seguindo o processo legislativo parlamentar. A questão de se saber se a grelha da *Blaue Prufffragen* se aplica igualmente para a análise das iniciativas em sede de comissões parlamentares tem sido muito debatida. O governo federal tem ainda de apresentar relatórios ao Parlamento sobre a aplicação da legislação, efectuando-se uma codificação anual, pelo Ministério Federal da Justiça, das leis e decretos (parte I) e leis de ratificação de tratados internacionais (parte II). Essa codificação está também disponível na base de dados do *Bundestag on line* (Gesta).

Após essa primeira fase, a Chancelaria lançou um novo programa de reformas, em 1999, intitulado “Estado Moderno – Administração Moderna”, que compreende o reforço da modernização administrativa e do governo electrónico e a

redução da burocracia. Em setembro de 2000, foi lançado o *BundOnline 2005* com o objectivo de colocar *on line* todos os serviços administrativos ao nível federal. Esse objectivo foi atingido em agosto de 2005 e ultrapassado em dezembro de 2005 com 440 serviços disponíveis *on line*.²⁸

Verifica-se, de facto, que a Alemanha já está numa segunda fase da qualidade legislativa, na qual, depois dos procedimentos terem sido criados e aplicados de uma forma sistemática, avançou-se para a avaliação dos resultados nos diferentes sectores.

Áustria

No programa do governo (2007-2010) que tomou posse em 11 de janeiro de 2007, muitas das propostas que tinham sido apresentadas anteriormente foram retomadas.²⁹ Um dos melhores exemplos é o da revogação das leis constitucionais satélite, bem como a revogação de toda a legislação obsoleta e a republicação das leis. Essa medida tem sido um objectivo de quase todos os governos, mas sem resultados práticos.

No referido programa recentemente aprovado, foi constituído um grupo de trabalho para a revisão da Constituição, em 2007, e para a criação de um programa para a reforma da administração intitulado “Digital Áustria – Progressos e Resultados”, que pretende pôr em prática algumas das medidas do governo electrónico, do balcão único, do estudo do impacto de custo-benefício das iniciativas legislativas de acordo com o “*Standard Cost Model*”, etc.³⁰

Bélgica

Dois características distinguem este Estado membro: o facto de ser um Estado federal, com parlamentos regionais e um Parlamento Bicameral (Câmara dos Representantes e Senado) e a existência do Conselho de Estado, órgão de consulta do governo e do Parlamento³¹.

Em 1998, o governo criou um grupo de trabalho no seio do Conselho de Estado que pretendeu seguir o exemplo

²⁸ Sobre o programa BundOnline 2005 ver (http://www.bund.de/nn_211300/Fremdsprachen/Struktur/EN/BundOnline-2005/BundOnline-2005-knoten.html_nnn=true) consultado em 17 de Março de 2007.

²⁹ Ver o programa do Governo Austríaco em (<http://www.austria.gv.at/>) consultado em 16 de Março de 2007.

³⁰ Aliás, neste âmbito, a Áustria é objecto de críticas da Comissão Europeia no seu Relatório Anual de Progresso sobre Crescimento e Emprego (COM 2006/30 final, de 25 de Janeiro).

³¹ O Conselho de Estado (secção de legislação) emite parecer sobre todas as iniciativas provenientes do governo e, facultativamente, das provenientes do parlamento. Ver Circular de 26 de Ja-

neiro de 1998 relativa ao estudo do impacto dos projectos de lei e de decretos no Conselho de Estado. Veja-se ainda, sobre o papel do Conselho de Estado belga, Gilliaux, P. *Les directives européennes et le droit belge*. Bruxelles: Bruylant, 1997.

³² Já o “arrêté royal” de 16 de Novembro de 1994 previa um questionário que tinha de ser obrigatoriamente preenchido pelo autor de uma iniciativa legislativa.

³³ <http://www.radvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf> (consultado em 17 de Março de 2007).

alemão no estabelecimento de critérios sob a forma de um questionário.³² O preenchimento deste questionário devia acompanhar o texto da iniciativa ao longo da sua fase preparatória (controlo pela inspecção das finanças, parecer do Conselho de Estado, etc.).

No que dizia respeito ao Parlamento, um dos problemas consistia do facto de que esse questionário era necessário para os projectos de iniciativa governamental, mas não para as propostas da iniciativa dos parlamentares. Em novembro de 2001, o “*Traité de Légistique formelle*”³³, composto por regras sobre avaliação do impacto administrativo e orçamental, consultas a sindicatos e a conselhos regionais e locais, regras de legística formal, casos especiais, etc., destinadas a uniformizar a redacção das iniciativas (uma espécie de lei formulário), passou a aplicar-se igualmente às duas Câmaras do Parlamento Belga.

Dinamarca

Como é normal neste Estado, também o trabalho relativo à qualidade legislativa tem sido efectuado no âmbito de uma estreita colaboração entre o Parlamento e o governo. Os esforços concentraram-se em três domínios: na preparação das iniciativas legislativas pelo governo, no planeamento do trabalho parlamentar e na actividade das comissões parlamentares.

Tal como na maior parte dos estados, a maioria das iniciativas são apresentadas pelo governo. Em 1999, o governo aprovou uma circular interna relativa à informação que deveria acompanhar uma iniciativa legislativa apresentada ao Parlamento. Essa informação devia incluir uma avaliação das consequências financeiras e administrativas para o comércio, a indústria, o ambiente e os cidadãos em geral, bem como uma análise da sua conformidade com o direito comunitário. Para além disso, foram redigidas “Orientações sobre a Qualidade Legislativa” bastante detalhadas para os funcionários governamentais, que, nos diferentes ministérios, são responsáveis pela redacção inicial dos textos. Essas directrizes dizem respeito à redacção formal e à estrutura das iniciativas, ao objectivo que se pretende

atingir, bem como às esperadas consequências, ao tipo de instrumento legislativo e às suas alternativas (outras formas de influenciar o comportamento dos cidadãos) e à verificação da conformidade constitucional, legal, comunitária e com as convenções internacionais.

No que diz respeito ao trabalho parlamentar, o regimento do Parlamento foi alterado em 2005, procurando-se melhorar o planeamento da apreciação das iniciativas legislativas tanto em plenário como nas comissões. O objectivo era proporcionar mais tempo para uma apreciação mais cuidadosa dos textos e um maior envolvimento dos cidadãos nessa apreciação, respeitando-se o prazo mínimo de 30 dias entre a apresentação de uma iniciativa e a sua votação final. No que diz respeito à melhoria da qualidade formal da legislação, foram igualmente aprovadas regras sobre a matéria que estão integradas no regimento (capítulos 2 e 6). A relação entre as comissões parlamentares e os ministros tem também melhorado, fornecendo o governo toda a documentação por elas requerida. Todo o trabalho realizado em comissão está disponível *on line*.

O Programa Nacional de Reforma, apresentado em 2005, traz um capítulo sobre “Legislar Melhor” em que se estabelecem objectivos concretos. Um desses objectivos é reduzir os encargos burocráticos em 25% até 2010 (até julho de 2005 já foram reduzidos em 5,1%). A estratégia adoptada apoia-se em um sistema de avaliação dos encargos de acordo com o “*Standard Cost Model*” e de simplificação da legislação existente; uma análise do impacto económico, social e ambiental de todas as iniciativas; o reforço do recurso ao governo electrónico para a prestação de serviços; a melhoria da transparência e da comunicação com os cidadãos; e um maior controlo sobre a legislação comunitária que impõe encargos que repercutem sobre os cidadãos nacionais.

Como se pode verificar, a Dinamarca, à semelhança da Alemanha, passou igualmente a uma segunda fase no domínio da qualidade legislativa.

Espanha

Neste país, a reflexão sobre a qualidade legislativa começou nos anos 1980. O primeiro impulso foi a constituição de um grupo de estudos de técnica legislativa no seio do Centro de Estudos Constitucionais, que tinha sido criado em 1977 como organismo autónomo sob a tutela do Ministério da Presidência. Esse grupo produziu algumas publicações centradas na técnica legislativa³⁴. Mas o passo mais significativo foi a elaboração, pelo Centro de Estudos Constitucionais, das “Directivas sobre a forma e a estrutura dos anteprojectos de leis”, aprovadas pelo Conselho de Ministros em 18 de outubro de 1991. Essa decisão foi depois publicada sob a forma de resolução no Boletim Oficial do Estado, em 18 de novembro de 1991.

³⁴ La forma de las Leyes, Barcelona, 1986; Curso de técnica legislativa, Madrid, 1989.

A tónica dessas directivas centrava-se no princípio da segurança jurídica (de acordo com o parágrafo 3 do artigo 9º da Constituição de 1978). Este princípio abarca a clareza, a precisão, o rigor, a coerência e a harmonia das leis, seja no plano interno à própria lei, seja no âmbito da sua relação com o ordenamento jurídico vigente.

Para além disso, as directivas incluem indicações precisas para a redacção das iniciativas, desde o seu título, exposição de motivos, articulado e disposições finais. A exposição de motivos é particularmente importante³⁵, já que é sujeita a discussão parlamentar e publicada no Boletim Oficial. Ela deve conter o objecto da iniciativa, os antecedentes normativos e a competência orgânica – relação com o ordenamento comunitário europeu e com o das regiões –, evitando fórmulas enfáticas ou autocelebrativas.

³⁵ O próprio artigo 88º da Constituição estabelece que as iniciativas de lei aprovadas pelo Conselho de Ministros que serão enviadas ao parlamento devem ser acompanhadas das exposições de motivos e de toda a informação indispensável para que o parlamento se possa pronunciar sobre o mérito da iniciativa.

No que diz respeito à redacção do articulado, aplica-se o princípio da passagem do geral ao particular, do abstracto ao concreto e do normal ao excepcional. Os requisitos aplicados são a finalidade da iniciativa, as definições, o âmbito de aplicação, o articulado, as infracções e sanções, a execução e as disposições finais (temporais, revogatórias). No que diz respeito ao articulado, as orientações são que de cada artigo

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

deve constar um argumento, de cada parágrafo, uma proposição e de cada proposição, um conceito.

Foram igualmente estabelecidos parâmetros para avaliar o nível qualitativo das normas em um contributo, mais uma vez, do Centro de Estudos Constitucionais³⁶. Esses parâmetros situam-se, em primeiro lugar, no plano da legalidade, adequação com o ordenamento jurídico em vigor e com a Constituição, tendo em consideração a repartição horizontal e vertical de competências e, em segundo lugar, no plano da executibilidade.

As mencionadas directivas aplicam-se ao governo e à sua administração, já que têm por objecto os anteprojectos de leis que serão apreciados em Conselho de Ministros. Não são portanto aplicáveis ao trabalho parlamentar. Mas é ainda de notar que, à semelhança de todos os outros estados, a maioria das iniciativas legislativas provêm do governo, que tem ainda poder regulamentar com reserva de regulamento.

No que diz respeito ao trabalho parlamentar, a Mesa do Congresso de Deputados e do Senado aprovaram conjuntamente “Normas sobre o regime de assessoria às Comissões do Congresso de Deputados e do Senado”, pelas quais foram criadas as “Unidades de assessoria parlamentar”, constituídas por funcionários que prestam apoio técnico às comissões, que compreendem a elaboração de uma nota informativa sobre cada projecto de lei, que abarca a incidência da nova iniciativa no ordenamento constitucional e legislativo em vigor, com referência à jurisprudência, às leis regionais, ao direito comunitário e ao direito comparado; a análise técnico-legislativa da iniciativa, tendo em consideração a estrutura e a lógica das disposições, não apenas do ponto de vista formal, mas também substancial.

No Programa Nacional de Reforma, apresentado em outubro de 2005, o capítulo IV.5 é dedicado a “Mais competência, melhor regulamentação, eficiência das administrações públicas e competitividade”³⁷. No que respeita à qualidade da legislação, o programa refere a melhoria da exposição de motivos que acompanham as iniciativas legislativas, tanto

³⁶ Montoro Chiner, M. J. Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.

³⁷ <http://www.lamoncloa.es/PROGRAMAS/PNR/default.htm?idioma=es-ES>, consultado em 16 de Março de 2007.

quanto ao impacto global como quanto ao impacto económico. A iniciativa não se limita apenas ao aspecto orçamental, mas implica também um reforço do governo electrónico no âmbito do Plan Avanz@.

À semelhança da Áustria e da Bélgica, fica-se assim com a ideia de não se ter passado do plano processual e institucional para uma prática sistemática em termos de qualidade legislativa, já que, em um plano apresentado em 2005, foram reapresentadas muitas ideias que se julgavam já em plena execução.

Finlândia

Tal como na Dinamarca, existe uma estreita colaboração entre o governo finlandês e o respectivo Parlamento, em especial a *Grand Committee*.

De acordo com a Constituição, a iniciativa legislativa surge, geralmente, sob proposta do governo, que segue as “Instruções para a produção das propostas do governo” (1992). Antes de serem consideradas pelo Parlamento, as iniciativas são apreciadas pelo Conselho de Estado e pelo Ministério da Justiça, que desempenha um papel nuclear na supervisão dos aspectos técnicos da produção legislativa. Apesar de cada ministério ser responsável por legislar sobre matérias da sua competência, existe um estreito relacionamento interministerial na preparação legislativa.

A produção legislativa compreende uma fase de preparação preliminar, consulta, decisão governamental, apreciação parlamentar, ratificação, promulgação e entrada em vigor e avaliação dos efeitos após a entrada em vigor.

Geralmente a preparação da iniciativa tem por base o programa do governo que tem aplicação mais detalhada em um “*project portfolio*”. Pode ainda ter por base orientações apresentadas em debates parlamentares, orientações do procurador-geral ou mesmo ter por base opiniões suscitadas em debate público (para além das iniciativas que executam o direito

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

comunitário). O governo deverá regularmente elaborar uma lista de todas as propostas legislativas em curso para se promover uma maior transparência no processo. A referida lista deverá ser publicada e distribuída às partes interessadas e ao Departamento de Redacção Legislativa do Ministério da Justiça.

Os critérios para a garantia da qualidade da legislação nacional que constam das acima citadas “Instruções para a produção das propostas do governo” consistem de:

- 1 – assegurar a qualidade da redacção legislativa;
- 2 – definir e monitorizar os resultados desejados;
- 3 – ter em consideração a legislação comunitária, assegurando que a redacção legislativa nacional esteja logicamente coordenada com aquela;
- 4 – ter em consideração os acordos internacionais;
- 5 – ter em consideração os direitos fundamentais contemplados na Constituição;
- 6 – redigir a iniciativa de forma perceptível aos cidadãos, para que esses possam conhecer os seus direitos e deveres pela leitura própria da lei;
- 7 – verificar que todas as propostas legislativas relativas à mesma matéria estão a ser consideradas de forma coordenada e sistemática;
- 8 – verificar que as alterações à lei constituem um exercício exequível, devendo desenvolver-se esforços no sentido de evitar uma sucessão de alterações parciais, de elaborar normas flexíveis e de reduzir o seu número. No que concerne à iniciativa legislativa, a alternativa entre regulamentação pública e auto-regulamentação deve ser considerada.

Os critérios para a avaliação do impacto das propostas legislativas constam igualmente das referidas “Instruções”:

- 1 – dever-se-á compreender suficientemente a presente situação social;

2 – os efeitos directos e indirectos da legislação e as suas alternativas devem ser tidos em conta relativamente a cada destinatário. Essa avaliação deve considerar o impacto nas autoridades públicas, na sociedade civil, nos grupos empresariais e industriais, assim como no ambiente. Os custos e todas as consequências financeiras da legislação em causa deverão ser concretamente previstas;

3 – dever-se-á ter em conta o tempo e os recursos afectos ao estudo da presente situação social e da avaliação do impacto e do acompanhamento da fase de instrução pré-legislativa. No caso de ser legislação nova, dever-se-á atentar à sua implementação e aplicação prática;

4 – o Ministério das Finanças deverá preparar princípios orientadores para a avaliação dos efeitos económicos e o Ministério do Ambiente deverá preparar princípios orientadores para a avaliação do impacto ambiental na fase de instrução pré-legislativa;

5 – os ministérios devem assegurar uma monitorização da investigação nacional e internacional e dos debates públicos.

Ainda na fase preparatória, pode-se constituir um grupo de trabalho que agrupe não apenas funcionários, mas igualmente académicos e peritos externos. Em iniciativas que têm um grande impacto na economia, na sociedade ou no ambiente, pode-se mesmo constituir uma comissão que agrupe parlamentares, representantes das organizações não-governamentais, etc., que receba um mandato escrito com os objectivos e com o prazo para o trabalho a realizar, que não pode exceder dois anos. As consultas e as audições são sempre incentivadas, mesmo nos casos em que não é constituído um grupo de trabalho ou uma comissão. Todos os relatórios são publicados e acessíveis ao público, podendo dar azo a um debate público.

Na apreciação parlamentar efectuada pelas comissões competentes em razão da matéria (que dispõem de toda a informação acima referida), são igualmente realizadas consul-

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

tas e audições. Todo o trabalho de apreciação parlamentar está também disponível no sítio da internet.

Na fase em que a legislação já se encontra em vigor, cada ministério deverá monitorizar o seu impacto e, se necessário, dever-se-ão preparar propostas para que sejam erradicados os efeitos indesejados. Para os diplomas mais importantes, essa avaliação *ex post* pode ser organizada de uma forma mais sistemática, nomeadamente pela elaboração de um estudo que abarque um determinado número de anos após a sua entrada em vigor.

Note-se que a Finlândia está tão avançada nesse domínio, que, para além de ter as “Instruções para a produção das propostas do governo” (1992), ainda tem: “O Manual do Legislador” (1996, que irá ser em breve revisto), “O Manual para o legislador que executa o direito comunitário” (2004), o “Guia para o legislador constituinte” (2000), “O Manual para o redactor de tratados” (2003), “Orientações para a avaliação do impacto económico” (1998), “Orientações para a avaliação do impacto ambiental” (1998), “Orientações para a avaliação do impacto nas empresas” (1999), “Orientações para a avaliação do impacto no desenvolvimento regional” (2004), “Orientações para a avaliação do impacto na igualdade de oportunidades” (2003), “Previsão das infracções e sanções penais na legislação” (2002).

Finalmente, o Parlamento também publicou um guia para orientar os parlamentares na apresentação de iniciativas legislativas.

França

Em 1995, a Secretaria-Geral do Governo registou 7.657 leis em vigor (sem contar as leis de ratificação de tratados, leis de codificação e de modificação de outra lei), e os textos regulamentares (o governo tem reserva de regulamento) rondavam 100 mil.

Na França, o Conselho de Estado³⁸ funciona como um órgão consultivo do governo (artigo 39 da Constituição),

³⁸ Sobre o Conselho de Estado veja-se www.conseil-etat.fr/ce-data/aquoi/consgou1.htm, (30.11.00) e SAURON, J.-L. L'application du droit de l'Union européenne en France. Paris : Réflexe Europe, La Documentation Française, 1995.

dando o seu parecer sobre todas as iniciativas apresentadas pelo governo, abarcando os aspectos redaccionais, a coerência interna, a inteligibilidade e a exequibilidade.

As iniciativas do governo são abrangidas pela Circular de 30 de janeiro de 1997³⁹, relativa à elaboração, assinatura e publicação dos textos no Jornal Oficial. Essa circular é muito detalhada e estabelece as regras gerais sobre elaboração formal dos textos, exposição de motivos, consultas a efectuar (aos diferentes ministérios, ao Conselho Económico e Social, ao Conselho de Estado, às colectividades regionais e a outros organismos), requisitos processuais governamentais e parlamentares⁴⁰, controlo do Conselho Constitucional, entre outros. A 26 de janeiro de 1998, foi adoptada a circular relativa ao estudo do impacto dos projectos de lei e de decretos pelo Conselho de Estado. O estudo do impacto é não só jurídico, como administrativo, social, económico, e abrange a análise custo-benefício. Esse estudo deve ser remetido ao Parlamento.

Em 2 de outubro de 2003, foi publicada uma circular (de 30 de setembro) relativa à qualidade da regulamentação. Nela se define um conjunto de orientações que visam combater a inflação legislativa e melhorar a qualidade legislativa. Solicita-se aos ministérios que adoptem uma carta da qualidade da regulamentação e designem funcionários encarregados dessa questão, e fixa igualmente as linhas orientadoras de uma reforma do processo de estudos de impacto.

Em abril de 2004, um grupo de trabalho presidido por Bruno Lasettr, conselheiro de Estado, a pedido do secretário-geral do governo, entregou um relatório intitulado "Para uma melhor qualidade da regulamentação", que visa modernizar os estudos de impacto e avaliar os custos e benefícios de uma regulamentação. O relatório preconiza uma redução dos estudos de impacto, mas que estes sejam mais exaustivos. Em particular, sugere que sejam estudadas as alternativas ao recurso à regulamentação. Propõe ainda, à semelhança do que se passa no Reino Unido, que as iniciativas em preparação sejam disponibilizadas ao público.

³⁹ Publicada em Jornal Oficial de 1 de Fevereiro de 1997, p. 1720-61.

⁴⁰ De notar o facto curioso de uma circular do 1º Ministro se debruçar sobre o procedimento legislativo parlamentar.

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

A Assembleia Nacional publicou, em junho de 1995, um relatório intitulado “*L’insoutenable application de la loi*”. Nesse relatório apontavam-se quatro obstáculos para uma boa actividade legislativa: uma intervenção tardia, a proliferação legislativa, a má qualidade legislativa e a fraca acessibilidade da legislação. Definiam-se depois uma série de medidas para reduzir as iniciativas legislativas e proceder a uma codificação sistemática. Previa-se ainda que o Parlamento fosse informado das iniciativas e dos relatórios sobre elas efectuados, pelo menos dois meses antes de serem apreciadas no Parlamento, por forma a preparar melhor a sua apreciação e a poder envolver os cidadãos na sua decisão.

Ainda no âmbito parlamentar, foi criado, em 1983, o “Office” de avaliação das escolhas científicas e tecnológicas⁴¹, e, em 1996, no seguimento do acima citado relatório de junho de 1995, as Leis 96/516 e 96/517, de 14 de junho, criaram, respectivamente, o “Office” para a avaliação legislativa, encarregado de verificar a qualidade e eficácia da legislação; e o “Office” da avaliação das políticas públicas, encarregado de verificar os efeitos económicos, sociais e financeiros da legislação. O primeiro inseria-se no âmbito da Comissão de Leis, sendo composto por 15 deputados e 15 senadores, e o segundo na Comissão de Finanças, sendo composto por 16 deputados e 16 senadores. Uma série de factores⁴² contribuiram para que esses “Offices” não funcionassem, entre eles a subordinação às comissões permanentes e o facto de agruparem duas delegações das duas câmaras, com maiorias diferentes, tendo produzido escassos relatórios. Praticamente deixaram de existir quando, em 1999, foi criado, no âmbito da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional, a “*Mission d’évaluation et de contrôle*”⁴³. O Senado pretendia criar um organismo semelhante.

Uma das mais antigas e consolidadas experiências de codificação é a francesa. A codificação começou de forma sistemática em 1948 e é assegurada sempre em referência aos artigos dos códigos. Um novo programa de codificação conduziu, em 1989, à criação da Comissão Superior de

⁴¹ Veja-se Duprat, Jean-Pierre, “Le parlement évaluateur”, *Revue internationale de droit comparé*, 1998, p. 551.

⁴² Veja-se Duprat, Jean-Pierre, “Costs of Legislation for Economy - Bureaucracy and Citizens”, relatório apresentado no Fourth Congress of the European Association of Legislation, Varsóvia, 15-16 Junho 2000.

⁴³ HOCHEDÉZ, D. *Chronique budgétaire: La mission d’évaluation et de contrôle*. *Revue Française des Finances Publiques*, n. 68, p. 261-276, déc. 1999. p. 261.

⁴⁴ Décret n° 89-647 de 12 de Setembro 1989. Esta Comissão vem referida na Circular de 30 de Janeiro de 1997.

⁴⁵ Guy, Stéphane, "Une utopie: la codification", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 26, 1996.

⁴⁶ Veja-se sobre toda a actividade prosseguida nos anos 80, VOZZI, E. The technical drafting of legislative texts in the Italian experience. In: Karpen; Wenz (Ed.). *National legislation in the European framework*. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 152-203.

Codificação⁴⁴, sob a tutela do próprio primeiro-ministro, com o objectivo de alcançar até 2001 uma codificação integral das leis e regulamentos existentes. A actividade da comissão resultou na adopção de cinco códigos entre 1991 e 1993, existindo um plano quinquenal (1996-2000) aprovado pela comissão que prevê 22 novos códigos e a reedição de 18 códigos já existentes. Trata-se de uma tarefa com grau de dificuldade inferior ao que seria de supor, por o exercício ser a direito constante. O Parlamento é envolvido por meio da aprovação dos códigos. Note-se contudo que esse ímpeto codificador é objecto de várias críticas⁴⁵.

Itália

Após os estudos efectuados nos anos 1980 por diversas comissões instituídas no âmbito governamental (Comissão Giannini-Cassese, para a reestruturação de algumas áreas legislativas, e Comissão Barettoni-Arleri, sobre a exequibilidade da legislação)⁴⁶ e que foram apresentados ao Parlamento, foram adoptadas a circular de 24 de fevereiro de 1986, denominada "Formulação Técnica dos Actos Normativos", e a circular de 13 de maio de 1986, com os critérios orientadores para a redacção das notas sobre actos normativos. No âmbito da Lei n° 400, de 23 de agosto de 1988, outras medidas foram adoptadas, nomeadamente a criação de um centro de coordenação técnica da legislação junto do gabinete do primeiro-ministro (quando essas funções eram anteriormente executadas no Ministério da Justiça).

Nos últimos anos, a reflexão sobre a simplificação legislativa e administrativa teve um novo impulso com o saneamento económico-financeiro e com as amplas reformas institucionais em curso. Os dados quantitativos são significativos: existem cerca de 13 mil actos com força de lei geral (na Itália existe o problema dos decretos governamentais de urgência, que são posteriormente ratificados pelo Parlamento) a que se somam 8 mil leis regionais e 5 mil actos normativos regionais regulamentares.

A simplificação foi realizada por meio das "leis Bassanini" (Lei n° 127/1997, que prevê intervenções directas de sim-

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

plificação administrativa e processual, e a Lei nº 59/1997, que prevê um mecanismo de simplificação legislativa periódica). Essa iniciativa é concretizada por uma lei anual de simplificação que o governo tem de apresentar anualmente às duas câmaras. A primeira lei anual (Lei nº 50/1999) de simplificação foi promulgada em março de 1999. Esta lei prevê que a Presidência do Conselho de Ministros melhore os métodos de elaboração, aplicação e acessibilidade legislativa, efectuando estudos sobre o estado da legislação, os instrumentos de recolha de informações, a coordenação das fontes normativas e as técnicas de avaliação dos efeitos da política legislativa, e que os transmita ao Parlamento. Prevê igualmente uma codificação por sectores que será efectuada pelo governo com base em orientações parlamentares. Introduce-se ainda, a título experimental, a análise do impacto da regulamentação (AIR). No âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, foi criada uma “Unidade para a simplificação legislativa e processual”.

Foram as questões relacionadas com os procedimentos orçamentais que primeiro levantaram a necessidade de uma avaliação da legislação no quadro de uma cooperação interinstitucional inevitável. Segundo esse procedimento, o governo submetia ao Parlamento um relatório técnico sobre o impacto financeiro das suas opções orçamentais, como forma de responsabilização, estimulação e controlo democrático. Com a nova Lei 208/1999, a Itália optou por uma abordagem de completa reestruturação do procedimento orçamental, colocando a tónica em um acompanhamento que permite um escrutínio parlamentar por parte das comissões parlamentares competentes⁴⁷.

Em 2000 foi aprovada uma directiva e, um ano depois, o novo presidente do conselho aprovou a nova directiva: “Experimentação da avaliação de impacto dos actos normativos sobre os cidadãos, empresas e administrações públicas”. O controlo da experimentação foi entregue ao Comité de Orientação, formado pelos responsáveis dos vários serviços envolvidos no processo de simplificação legislativa.

⁴⁷ Veja-se PALANZA, A Evaluation of legislation in Italy: methods and procedures in the Camera dei Deputati. Relatório apresentado no Fourth Congress of the European Association of Legislation, 15-16 Junho 2000, Varsóvia.

A avaliação do impacto está assim confiada aos responsáveis legislativos dos diferentes ministérios e a preparação dos funcionários ficou a cargo de um organismo autónomo, Formez. Não há no plano governativo uma orientação clara sobre a necessidade da avaliação do impacto, os projectos recebidos no Parlamento não são acompanhados desta análise e pouco se sabe exteriormente em relação aos trabalhos deste organismo⁴⁸.

⁴⁸ Elisabetta Catelani, "Avaliação de impacto do actos normativos — a situação em Itália" in Legislação nº 36.

Os presidentes das duas câmaras (Câmara dos Deputados e Senado) emitiram duas circulares idênticas, em janeiro de 1997, em matéria de instrução legislativa, que visam definir os elementos considerados essenciais para a apreciação em sede de comissão das iniciativas legislativas, a começar pela avaliação da necessidade de intervenção normativa. Os pedidos de informação por parte das comissões parlamentares ao governo deverão permitir uma maior capacidade de análise prévia dos futuros efeitos da iniciativa legislativa. Em conformidade com as circulares, o regimento da Câmara dos Deputados foi alterado em 1998. Passou a exigir-se expressamente que as comissões parlamentares avaliassem a real necessidade das iniciativas, a sua coerência com o sistema normativo, a homogeneidade do texto (simplicidade, clareza e coerência interna) e a sua exequibilidade. Para o efeito, as comissões podem pedir todos os elementos que entendam necessários ao governo, o que não significa que os recebam. Existe ainda um órgão parlamentar de apoio técnico às comissões, o Comité para a Legislação, que tem por funções a avaliação da qualidade dos textos legislativos.

Países Baixos

A qualidade legislativa é uma preocupação que data de 1968 e que foi provocada essencialmente pelos problemas de execução das normas comunitárias. Um grupo de trabalho coordenado pelo TMC Asser Instituut, sob a presidência do professor Maas, começou a debruçar-se sobre a aplicação do direito comunitário, e foi produzido um relatório, em 1974, que não só se pronunciava sobre essa específica questão, mas igualmente sobre a qualidade da legislação em geral⁴⁹.

⁴⁹ KELLERMAN, A.E. The quality of community legislation drafting. In: CURTIN, D.; HEUKELS, T. (Ed.). Institutional dynamics of European Integration, essays in honour of Henry G. Schermers. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, v. 2, p. 251-62.

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

Após inúmeros relatórios, os critérios holandeses para a definição do que se entende por boa legislação foram formulados nas “Directivas sobre Legislação”, de 1992⁵⁰, que se baseiam em vários memorandos relativos à legislação desde 1991⁵¹ e que estipulam os seguintes requisitos para uma legislação de qualidade:

- Análise da legalidade que compreende: consistência e coerência com o enquadramento normativo e o costume; avaliação de efeitos secundários relativamente a outras normas; primado legislativo do Parlamento; ponderação dos diferentes interesses; restrição da retroactividade; promulgação da lei.

- Análise da aplicação que abrange: a exequibilidade; a avaliação dos encargos para os cidadãos, organizações públicas e privadas; a investigação dos meios mais adequados para a aplicação da lei.

- Análise de eficácia que contém: a avaliação dos efeitos; a formulação precisa dos objectivos; a avaliação da decisão entre regulamentação pública *versus* auto-regulamentação;

- Subsidiariedade e proporcionalidade: investigação dos factos e circunstâncias; avaliação da relação proporcional entre efeitos e objectivos; descentralização do Poder Legislativo.

- Aspectos gerais da técnica legislativa e outros requisitos técnicos.

Esses critérios devem ser respeitados por todos os ministérios, obrigatoriamente, e servem como orientações para os parlamentares na redacção das iniciativas legislativas. O Conselho de Estado (semelhante ao Conselho de Estado Francês) tem funções de aconselhamento legislativo, assegurando a qualidade, o equilíbrio e a harmonia legislativa e a protecção dos cidadãos⁵². Contudo os resultados mostram que os critérios só são seguidos parcialmente⁵³.

Embora se deva reconhecer que os critérios de avaliação são muito ambiciosos para um rigoroso e sistemático cumprimento, verifica-se que, com o Programa Nacional de Reforma apresentado em 2005, os progressos foram bastante positivos.

⁵⁰ Ver Directiva 254 (Directivas para a legislação alteradas pelo Primeiro Ministro, em Dezembro de 1995). Estas directivas são relativas ao nível do Governo central.

⁵¹ KREVELD, van J.H. The main elements of a general policy on legislative quality: Dutch experiences. In: KELLERMANN et al. (Ed.). Improving the quality of legislation in Europe. The Hague: Kluwer Law International, 1998, p. 85-100.

⁵² Veja-se relatório do Conselho de Estado de 1998, Haia.

⁵³ Dorbeck-Jung, Barbel, “Realistic Legisprudence, A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation”, *Associations* 3 (2), Duncker & Humblot, Berlin, 1999, p. 211-35.

Reino Unido

A análise da qualidade legislativa no Reino Unido tem de ter em consideração a predominância do Executivo no seio do Parlamento (modelo parlamentar de Westminster), que se revela tanto em termos de tempos de intervenção no plenário como no agendamento das iniciativas legislativas. Para além da iniciativa legislativa, ainda tem poder legislativo delegado (este último regulado pelo "Deregulation and Contracting Out Act", de 1994, e controlado pela "Delegated Powers Scrutiny Committee", da Câmara dos Lordes).

Em novembro de 1992, foi publicado o Relatório Rippon⁵⁴, que apresenta as conclusões do trabalho de uma comissão de estudo da Hansard Society. O relatório evidencia três tipos de problemas: o primeiro relaciona-se com a inteligibilidade da legislação vigente; o segundo com o seu carácter incompleto no sentido de que as normas são expressas de uma forma insuficiente; e o terceiro, que se interliga com o primeiro, relativo a uma excessiva pormenorização, com a contemplação de todas as possibilidades que podem ocorrer em uma determinada área, o que torna a legislação obscura e pouco compreensível.

Em 1997 foi criado um grupo de trabalho: "*The Better Regulation Task Force*". Na base da sua criação, houve a clara percepção de que a regulamentação tem impacto sobre todos os cidadãos e a visão que se tem do governo é profundamente influenciada pela maneira como é vista a sua actividade regulatória. Esse grupo de trabalho procedeu à revisão dos princípios da Boa Regulamentação, que tinham sido publicados inicialmente em 1998. Estes princípios foram adoptados pelo governo, servindo para proceder à análise de toda a legislação produzida.

Os cinco princípios são os seguintes: transparência, a legislação deve ser simples de entender e escrita em uma linguagem clara; responsabilidade, as pessoas que desenvolvem legislação nova devem responder perante os ministros e o Parlamento e ainda perante o público; especificidade, a

⁵⁴ Anteriormente já tinha sido publicado o Relatório Renton de 1975 sobre a redacção legislativa. Veja-se Itália, Camera de Deputati, Servizio Studi, Rapporto sullo stato della legislazione, Parte III, Dati sulla legislazione in Germania, Francia, Spagna, Regno Unito, 30 giugno 1999.

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

legislação deve dirigir-se a um problema e reduzir ao mínimo os efeitos laterais; consistência, a nova legislação deve ser compatível com a legislação já existente e deve ser previsível; proporcionalidade, o efeito que as normas têm nas pessoas deve ser identificado e deve ser encontrado o equilíbrio certo entre o risco e o custo.

Com base nesses princípios, foi elaborada uma *check list*, sendo todas as iniciativas avaliadas tomando-a como referência. Não se limitam porém a avaliar a legislação com base nesses princípios, advogam ainda a auto-regulação por grupos privados e instituições, e que o papel do governo pode ser cumprido por outras formas de intervenção, nomeadamente, informando, aconselhando e educando.

O "*Better Regulation Task Force*" foi substituído pela "*Better Regulation Commission*", em 2005, uma comissão independente que trabalha directamente para o gabinete do primeiro-ministro. Em articulação com essa comissão, foi criado um outro grupo constituído por pessoas ligadas à defesa do ambiente, às pequenas e médias empresas e a outras organizações não-governamentais. Esse grupo não é remunerado e aconselha o governo em particular, tendo em consideração as necessidades das pequenas empresas e dos cidadãos. Procedem-se ainda a sondagens sobre os efeitos da legislação, existindo um painel permanente de opinião.

No âmbito parlamentar, foi aprovado, em 23 de julho de 1997, o primeiro relatório da Comissão para a Modernização da Câmara dos Comuns, que apontou diversos defeitos à produção legislativa. Os principais defeitos consistiam na limitada ou inexistente consulta prévia relativa às iniciativas apresentadas pelo governo, não tendo os deputados uma informação suficiente sobre os problemas apresentados por cada iniciativa; no limitado aprofundamento técnico da apreciação em sede de comissões parlamentares (o debate político sobrepõe-se às escolhas técnicas); no escasso recurso ao trabalho das comissões parlamentares; introdução de emendas durante o debate parlamentar, por parte do governo, que indiciam uma instrução pré-legislativa apressada; no

excessivo aceleramento dos trabalhos parlamentares em final de sessão legislativa, o que prejudica um cuidado trabalho de apreciação (por vezes nem se dispõe de tempo para ter em consideração as alterações propostas pela Câmara dos Lordes). Aponta-se ainda que as comissões especializadas deveriam proceder a um controlo sistemático da legislação em vigor.

Em consequência do trabalho dessa comissão, foi criada, em 1998, a Comissão para a Desregulamentação, que passou a denominar-se Comissão para a Reforma Legislativa em 2002. Na Câmara dos Lordes, existe igualmente uma Comissão para a Reforma Legislativa⁵⁵.

⁵⁵ O trabalho destas Comissões pode ser visto em (acedido em 17 de Março de 2007), http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/regulatory_reform_committee.cfm.

Nota-se pois um esforço concertado entre o Parlamento e o governo para a melhoria da qualidade legislativa. Se a esse esforço juntarmos uma continuidade do trabalho institucional, encontram-se as razões para colocar o Reino Unido a par dos estados que estão numa fase mais avançada neste domínio.

4 – Medidas que poderiam (e deveriam) ser adoptadas em Portugal

A análise da situação em termos de qualidade legislativa em alguns estados europeus teve como objectivo compreender quais as diferentes soluções encontradas que se possam adaptar a Portugal.

Verificou-se que nas últimas décadas se registou em todos os países uma maior consciência relativamente ao problema da qualidade legislativa. Essa preocupação difere consoante a repartição de competências legislativas horizontal e vertical e as tradições jurídicas dos diferentes países; pode-se, no entanto, constatar uma certa homogeneidade das soluções teóricas encontradas, que é certamente favorecida pelo intercâmbio de experiências entre os países e pela forte influência da actividade desenvolvida pelas instituições comunitárias.

A maior parte dos países dispõe de um adequado enquadramento normativo, mas, frequentemente, a prática não corresponde às regras existentes. Assim, o legislador,

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

no próprio acto de fazer normas, ignora, ou não cumpre, dispositivos legais que antes aprovou, isto é, o legislador coloca-se fora da lei. É de salientar, contudo, a preocupação com um maior rigor na avaliação *ex ante* da necessidade de legislar, e com uma maior participação da sociedade (organizações representativas de interesses e comunidade científica) na tomada de decisão legislativa.

Em muitos países analisados existem grelhas que devem ser preenchidas por cada ministério, para cada iniciativa, mas que nem sempre são preenchidas ou enviadas ao Parlamento para o ajudar na sua avaliação política e técnica. A criação de órgãos de coordenação interministerial é também uma constante, verificando-se uma progressiva necessidade de articular as iniciativas com origem nos diferentes ministérios (o que não era completamente assegurado pelos Ministérios da Justiça e das Finanças, que, não sendo substituídos, ficam com o papel da análise da legalidade – nos países onde não existe o Conselho de Estado –, e das consequências financeiras).

Verifica-se, por último, uma grande preocupação com a acessibilidade dos textos legislativos, sendo notórios os esforços para aproximar a legislação dos cidadãos, que não é alheia à maior participação destes na tomada de decisão. Acima de tudo, essas preocupações têm por pressuposto uma consciência mais aguda, por parte dos responsáveis políticos e da comunidade científica, para o problema da credibilidade e legitimidade da função legislativa.

Em Portugal, o diagnóstico da situação está feito pelo menos desde 1989. Vivemos em uma situação de proliferação legislativa, que não é exclusiva do nosso país, com efeitos perniciosos a nível económico e de sobrevivência do próprio sistema jurídico democrático. Se por um lado exigimos a adaptação permanente das leis a um mundo em evolução científica e tecnológica vertiginosa, na era da globalização e em uma vivência supranacional, por outro lado reclamamos uma estabilidade que nos permita a assimilação e a aculturação das normas jurídicas que regem o nosso mundo⁵⁶.

⁵⁶ “Em contrapartida, a publicação das leis sucede-se em frenética catadupa, numa pirotecnia legislativa em que a sua eficácia varia na razão inversa da respectiva proliferação e em que se torna cada vez mais impossível que mesmo o mais erudito dos juristas possa conhecer todo o direito em cada momento vigente”, Pereira, Garcia, in “Justiça em crise? Crises da Justiça”, Organização e prefácio António Barreto, Publicações D. Quixote, 2000, p. 123.

⁵⁷ Como refere Miranda, Jorge in “Justiça em crise? Crises da Justiça”, Organização e prefácio de António Barreto, Publicações D. Quixote, 2000, p. 254 “(...) falta em Portugal a avaliação legislativa. Não basta fazer leis teoricamente óptimas, importa apreciar o modo como são aplicadas e quais os efeitos da sua execução ou inexecução”. Não podemos neste domínio deixar de referir a avaliação do Código de Procedimento Administrativo, realizado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif, no âmbito do Departamento de Investigação e Desenvolvimento do INA. Numa síntese inicial é referido que “A avaliação legislativa — modalidade de investigação que visa pôr em evidência os efeitos de um acto legislativo — tem vindo, desde o início da década de 80, a adquirir importância crescente nos estudos sobre o fenómeno legislativo. Entre nós, porém, estes estudos são praticamente

Não dispomos mesmo da capacidade de informar sobre o número de actos legislativos ou normativos que temos em vigor. A Constituição mantém, desde a sua aprovação, em 2 de abril de 1976, uma norma final (artigo 290) que dispõe que o direito ordinário anterior à entrada em vigor da Constituição se mantém, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados. Essa disposição, acrescida do recurso sistemático a formas de revogação tácitas ou genéricas, impossibilita a quantificação do número de actos normativos em vigor. A disciplina introduzida pela lei formulário poderá contribuir para uma maior certeza quanto ao direito em vigor, embora com impacto a longo prazo.

Parte das soluções legais para ultrapassar, quer o problema da qualidade, quer o problema da acessibilidade das leis, estão já há muito encontradas e estão longe de ter o exclusivo nacional. A avaliação da decisão de legislar, o levantamento do contexto normativo, a avaliação prévia do impacto das normas, a criação de mecanismos de acompanhamento e de instrumentos de acessibilidade perpassam nos textos referidos que regulam o processo legislativo no nosso país. No entanto, se há grande preocupação com aspectos formais das normas, as outras questões são, com frequência, ignoradas pelo legislador. Em particular, a avaliação prévia e posterior dos diplomas só muito raramente é feita⁵⁷. Finalmente, quanto à acessibilidade, um grande esforço tem sido feito, nos últimos tempos, de divulgação de textos legais, jurisprudenciais e doutrinários actualizados. No entanto, essa divulgação tem sido feita, em regra, via internet. Ora, a percentagem de utilizadores da internet no nosso país ainda é reduzida, pelo que esse esforço tem de ser complementado pelo recurso a outros meios.

Não se justifica a importação de regras nesse domínio ou a adopção de uma receita única. A utilização de fórmulas mistas, que passem pela divulgação dos textos em suporte informático mas também em papel, a consolidação ou a compilação de textos legais ou, quando se justificar, a codificação de certas áreas do direito fazem parte do caminho a percorrer.

Como algumas das medidas mais urgentes a adoptar, propõem-se as seguintes:

DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO OU DE COMO O
LEGISLADOR PODE SER UM FORA-DA-LEI

- criação de uma grelha para cada iniciativa legislativa, comum para as iniciativas legislativas em preparação na Assembleia da República e no governo, sendo o seu preenchimento da responsabilidade do autor;

- o preenchimento dessa grelha seria condição de admissão da iniciativa para apreciação em qualquer desses órgãos. A informação de não aplicável de qualquer dos itens constantes da grelha teria de ser justificada. A grelha deveria conter uma informação fundamentada justificando a adopção de uma nova iniciativa legislativa e, caso esta não fosse inovadora, a razão porque se mantinha em vigor – caso não se propusesse a sua revogação – a legislação anterior sobre a mesma matéria.

- quando as iniciativas possam ter repercussões de ordem económica, deve haver um estudo prévio de impacto de custos⁵⁸.

- deveria ser criada uma comissão, ao nível do governo, e outra, ao nível da Assembleia da República, que articulassem o trabalho com responsabilidade no domínio da qualidade legislativa.

- a Imprensa Nacional deveria efectuar o levantamento da legislação em vigor anterior à entrada em vigor da Constituição, em uma primeira fase, e posterior, em uma segunda fase, em articulação com essas comissões, tendo em vista a elaboração de um repertório legislativo a actualizar anualmente.

- os diferentes ministérios deveriam proceder a uma análise da legislação em vigor relativa à matéria da sua competência⁵⁹ e propor medidas que visassem à sua acessibilidade, quer por meio da sua consolidação, compilação ou codificação.

- deveria proceder-se à harmonização das bases de dados legislativas com os restantes estados por forma a que os cidadãos possam consultar de forma mais fácil os diferentes *sites* (eg. Eulegis). Essas bases de dados devem estar disponíveis em sítios *on line*.

inexistentes, tendo assim o presente trabalho um carácter pioneiro, com as limitações e dificuldades que daí decorrem”.

⁵⁸ Conforme refere Araújo, António, “Justiça em crise? Crises da justiça”, 2000, p. 65 “Ao contrário do que muitas vezes se pensa, praticamente todas as mudanças operadas ao nível da justiça, possuem custos económicos que, de um modo geral, não são devidamente ponderados pelos autores dos códigos e das leis”.

⁵⁹ Vilaça, José Luís, “Regulamentação e Acompanhamento da Execução pelo Governo”, A Feitura das Leis, vol II, INA, 1986 p. 326, considera que “seria saudável que o Governo recebesse dos

órgãos competentes da Administração e das empresas públicas relatórios periódicos sobre a execução dos mais importantes diplomas, permitindo-lhe acompanhar a forma como as suas disposições são cumpridas. Igualmente a Assembleia da República poderá e deverá receber idênticos elementos, sobretudo quando relativos às leis por ela aprovadas (...) parecia-me útil que o Governo promovesse a realização de sondagens sobre o grau de cumprimento das leis pelos seus destinatários e pelo público em geral (...) não seria inútil que, como sucede nos Estados Unidos, o Governo levasse a cabo estudos de produtividade da legislação como forma de luta contra a inflação legislativa...” (as sondagens correspondem à solução inglesa de se constituir um painel de opinião).

Referências

ARAÚJO, António. A crise da justiça portuguesa. *In*: LÚCIO, Álvaro Laborinho *et al.* *Justiça em crise? Crises da Justiça*. Prefácio de António Barreto. Lisboa: Dom Quixote, 2000. p. 63-75.

BELEZA, Maria dos Prazeres Pizarro. Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas: Breve Comentário à Lei nº 74/98, de 11 de novembro. *Legislação*, nº 22, abr./jun., 1998.

BLANCHET, Thérèse. Transparence et Qualité de la Législation. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 4, octobre/décembre. 1997. p.207-19.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, Portugal, nº 1, abr./jun. 1991. p.7-14.

CATELANI, Elisabetta. Avaliação de impacte do actos normativos – a situação em Itália, IN *Legislação* nº 36, INA, jan./mar. 2004.

CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre. Efeitos de algumas normas do Código do Procedimento Administrativo – estudo de caso em avaliação legislativa. *Legislação*, nº 12, jan./mar. INA, 1995.

CLARO, João Martins. A parte final das leis. *Legislação*, nº 3, março, INA, 1992;

CONFERENCE OF THE SPEAKERS OF EU PARLIAMENTS. Working Group on the Quality of Legislation. *Current practice on the quality of Legislation*. Rome, Camera dei Deputati, sept. 2000. p. 22-24.

DECKMYN, Veerle; THOMSON, Ian (ed.). *Openness and Transparency in the European Union*, IEAP, 1998.

DORBECK-JUNG, Barbel. Realistic Legisprudence. A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of

Legislation. *Associations* 3 (2), Duncker & Humblot, Berlin, 1999, p. 211-35.

DUPRAT, Jean-Pierre. Costs of Legislation for Economy-Bureaucracy and Citizens, relatório apresentado no Fourth Congress of the European Association of Legislation, Varsóvia, 15-16 Junho 2000.

DUPRAT, Jean-Pierre. Le parlement évaluateur, *Revue internationale de droit comparé*, 1998, p. 551.

GILLIAUX, Pascal. *Les directives européennes et le droit belge*, 1997.

CANOTILHO, Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação, *Legislação*, nº 1, abr./jun. INA, 1991.

GUY, Stéphane. Une utopie: la codification, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº 26, 1996.

HOCHEDÉZ, Daniel. La mission d'évaluation et de contrôle. *Revue Française des Finances Publiques*, déc. 1999. p. 261-276.

ITÁLIA, Camera dei Deputati, Servizio Studi, Rapporto sullo stato della legislazione, Parte III, *Dati sulla legislazione in Germania, Francia, Spagna, Regno Unito*, 30 giugno 1999.

KARPEN, Ulrich. Proliferation of laws: diagnosis and therapy?: closing words. In: KARPEN; WENZ (Ed.). *National legislation in the European framework*. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. p. 388-390.

KELLERMAN, Alfred E. The quality of community legislation drafting. In: CURTIN, Deirdre; HEUKELS, Ton (Ed.). *Institutional dynamics of European integration, essays in honour of Henry G. Schermers*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. v. 2, p. 251-262.

KREVELD, van J. H. The main elements of a general policy on legislative quality: Dutch experiences. In: KELLERMANN *et al.* (Ed.). *Improving the quality of legislation in Europe*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 85-100.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. *The role of the Portuguese parliament: towards a legitimisation institution*. Relatório apresentado na Conferência ECPR Workshops: Mannheim, abr. 1999.

MAYNIAL, P. *Le droit du côté de la vie-Réflexions sur la fonction juridique de l'Etat*. La Documentation française, 1997.

MIRANDA, Jorge. *Justiça em crise? Crises da Justiça*, Organização e prefácio de António Barreto, Publicações D. Quixote, 2000, p. 254.

MIRANDA, Jorge. Necessidades de um Órgão Consultivo Central? *A Feitura das Leis*, vol II, INA, 1986, p. 223-30.

MONTORO CHINER, J. *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.

MULLER-GRAFF, P. C. The quality of European and national legislation: the German experiences and initiatives. In: KELLERMANN *et al.* (Ed.). *Improving the quality of legislation in Europe*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 111-128.

OCDE, *Guiding Principles For Regulatory Quality And Performance*, 2005, Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2007.

OCDE, *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of Government regulation, including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note*, 9 mar. 1995;

OCDE, *Report on Regulatory Reform*, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2007.

PAGANO, Rudolfo. Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, *Legislação*, nº 18, jan./mar. 1997, p. 22-63.

PAGANO, Rudolfo. Legislative drafting directives: towards a common model of legislative techniques? In: KARPEN; WENZ

(Ed.). *National legislation in the European framework*. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. p. 203-226.

PALANZA, Alessandro. Evaluation of Legislation in Italy- Methods and Procedures in the Camera dei Deputati, relatório apresentado no Fourth Congress of the European Association of Legislation, Varsóvia, 15-16 jun. 2000.

PEREIRA, Garcia. *Justiça em crise? Crises da Justiça*. Organização e prefácio António Barreto, Publicações D. Quixote, 2000, p.123.

REBELO DE SOUSA, Marcelo. A decisão de legislar, *Legislação*, INA, desgravação da exposição efectuada no Curso sobre a Feitura das Leis, 1990.

RELATÓRIOMANDELKERN: relatório final do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002.

ROCHA, Manuel Lopes. Função do Ministério da Justiça, *A Feitura das Leis*, vol 2, INA, 1986, p. 197-217.

SAURON, Jean-Luc. *L'application du droit de l'Union Européenne en France*. Paris: Réflexe Europe, La Documentation Française, 1995.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. A decisão de legislar. *Legislação*, INA, Oeiras, 1, abr./jun., 1991, p. 15-38.

TIMMERMANS, How can one improve the quality of community legislation? *Common Market Law Review*, v. 34, n. 5, october 1997. p. 1229-1257.

TAVARES DE ALMEIDA, Marta. Regimento do Conselho de Ministros do XVI Governo Constitucional, Breves notas. *Legislação nº 37*, INA, abr./jun. 2004.

TIMMERMANS, How can one improve the quality of Community legislation?, *Common Market Law Review*, vol 34, nº 5, october 1997.

VASCONCELOS, Pedro Bacelar. *Justiça em crise? Crises da justiça*, Org. António Barreto, Publicações D. Quixote, 2000. p.408.

VILAÇA, José Luís. Regulamentação e Acompanhamento da Execução pelo Governo. *A Feitura das Leis*, vol II, INA, 1986. p. 326.

VITORINO, António. Preâmbulo e Nota Justificativa. In: VALERA, Antunes *et al.* *A feitura das leis: história da elaboração de textos legais*. Lisboa: Instituto Nacional da Administração, 1986. v. 2, p. 119-123.

VOZZI, Ernesto. The technical drafting of legislative texts in the Italian experience. In: KARPEN; WENZ (Ed.). *National legislation in the European framework*. Baden-Baden: EAL, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995. p. 152-203.

ZILLER, Jacques. Le contrôle du pouvoir réglementaire en Europe. In: *Actualité Juridique, Droit Administratif*, n°9, Paris, 1999, p. 635-644.

