

Regras de

LEGÍSTICA

a Observar na Elaboração
de Actos Normativos
da Assembleia da República



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Regras de
LEGÍSTICA
a Observar na Elaboração
de Actos Normativos
da Assembleia da República



ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO GERAL	<u>7</u>
Competência legislativa da Assembleia da República	<u>7</u>
Âmbito da legística material	<u>8</u>
2. SITUAÇÃO ACTUAL	<u>10</u>
Legística material	<u>10</u>
Legística formal	<u>12</u>
Redacção de actos normativos	<u>12</u>
Republicações	<u>12</u>
3. GUIA PRÁTICO DE REGRAS A OBSERVAR NA ELABORAÇÃO DE ACTOS NORMATIVOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	<u>14</u>
3.1. LEGÍSTICA MATERIAL	<u>14</u>
3.1.1. REGRAS APLICÁVEIS À ELABORAÇÃO DE PROJECTOS DE LEI	<u>14</u>
Definição do problema e avaliação do seu âmbito material	<u>14</u>
Verificação do quadro normativo superior	<u>14</u>
Determinação de objectivos a atingir	<u>14</u>
Alternativas à intervenção normativa	<u>15</u>
Recolha e análise de informação	<u>15</u>
Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adegue ao problema	<u>15</u>
Organização dos meios humanos envolvidos	<u>15</u>
Realização de estudos de impacto normativo	<u>16</u>
Redacção do texto normativo	<u>16</u>
Realização de audições	<u>16</u>
Redacção dos textos não normativos	<u>17</u>
Realização do autocontrolo da constitucionalidade	<u>18</u>
Realização do autocontrolo da legalidade	<u>18</u>
3.1.2. REGRAS APLICÁVEIS À ELABORAÇÃO DE ACTOS NORMATIVOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	<u>18</u>
Definição do problema e avaliação do seu âmbito material	<u>19</u>
Verificação do quadro normativo superior	<u>19</u>

Determinação de objectivos a atingir	19
Alternativas à intervenção normativa	19
Recolha e análise de informação	20
Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adegue ao problema	20
Organização dos meios humanos envolvidos	21
Realização de estudos de impacto normativo	21
Redacção do texto normativo	21
Realização de audições	22
Redacção dos textos não normativos do acto	22
Realização do autocontrolo da constitucionalidade	23
Realização do autocontrolo da legalidade	23
3.2. LEGÍSTICA FORMAL	24
3.2.1. REGRAS DO DISCURSO E DA LINGUAGEM NA ELABORAÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS	24
QUESTÕES PRÉVIAS A OBSERVAR NA REDACÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS	24
Clareza no discurso	24
Padrão da língua	24
Uniformidade de conceitos	24
Conceitos técnicos e científicos	24
Expressões em idiomas estrangeiros	25
CONSTRUÇÃO SINTÁCTICA DE TEXTOS NORMATIVOS	26
Orações e períodos	26
Tempos verbais	26
Utilização de substantivos	26
Utilização de adjectivos e advérbios	27
Figuras de sintaxe	28
FORMAS DE REDACÇÃO E CASOS ESPECIAIS DE SÍMBOLOS LINGUÍSTICOS	28
Maiúsculas e minúsculas	28
Abreviaturas	29
Siglas e acrónimos	29
Numerais (cardinais, ordinais e numeração romana)	30
Fórmulas científicas	30

PONTUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA REDACÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS	<u>31</u>
Vírgula	<u>31</u>
Ponto e vírgula	<u>31</u>
Outros sinais de pontuação (dois pontos, ponto de interrogação, ponto de exclamação e reticências)	<u>31</u>
Negritos, itálicos e aspas	<u>32</u>
Parênteses (curvos e rectos) e travessões	<u>32</u>
Barra (/)	<u>32</u>
Hífen	<u>33</u>
3.2.2. REDACÇÃO DO ACTO NORMATIVO	<u>34</u>
ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA	<u>34</u>
Divisões sistemáticas	<u>34</u>
Denominações das divisões sistemáticas	<u>34</u>
Actos sem divisões sistemáticas	<u>34</u>
Anexos	<u>34</u>
Republicações	<u>35</u>
REDACÇÃO DE TEXTOS NÃO NORMATIVOS DO ACTO	<u>36</u>
Títulos	<u>36</u>
Preâmbulos e justificações ou exposições de motivos	<u>36</u>
Menções formulárias iniciais	<u>37</u>
Epígrafes	<u>37</u>
Menções formulárias finais	<u>37</u>
FORMULAÇÃO E REDACÇÃO DE ARTIGOS	<u>37</u>
Organização do acto normativo em artigos	<u>37</u>
Divisão em números	<u>38</u>
Proémios e alíneas	<u>38</u>
Subdivisão de alíneas	<u>38</u>
Ordenação e sequência de artigos	<u>38</u>
Casos especiais de textos não redigidos de forma articulada	<u>39</u>

REDACÇÃO DE ENUNCIADOS COM CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS	<u>39</u>
Princípios	<u>39</u>
Alterações, revogações, aditamentos e suspensões	<u>40</u>
Definições	<u>41</u>
Remissões	<u>41</u>
Textos de normas de regulação posterior	<u>42</u>
Disposições complementares, transitórias e finais	<u>42</u>
Rectificações	<u>43</u>

1. ENQUADRAMENTO GERAL

Competência legislativa da Assembleia da República

De entre os vários tipos de competências que a Assembleia da República tem, como órgão de soberania, inclui-se a competência legislativa (artigos 161.º, 164.º, 165.º e 167.º da Constituição).

A doutrina considera que, no âmbito da Constituição de 1976, o primado da lei é da Assembleia da República, apesar de existirem outros órgãos com competência legislativa, entre outras razões, porque lhe cabe a reserva legislativa (artigos 164.º e 165.º da Constituição).

No âmbito desta competência, entendemos que a Assembleia da República deve não só estar atenta, mas também promover e aplicar as regras inerentes à legística, contribuindo assim, para, por um lado, facilitar a compreensão dos textos normativos, qualquer que seja o universo dos seus destinatários e, por outro, favorecer a certeza e a segurança jurídicas.

Mas outras razões existem, igualmente relevantes, para impulsionar a prática destas regras, no âmbito dos trabalhos parlamentares, e adoptá-las a nível institucional, pelo que entendemos por conveniente equacioná-las.

Desde logo, é importante perceber que a legística vai muito para além dos problemas de estilo e pode mesmo causar prejuízos graves a nível económico. De facto, uma comunidade que olha para um sistema legal e o considera inseguro pode retrain-se de apresentar iniciativas económicas e sociais importantes para o seu desenvolvimento.

Convém, também, lembrar que o que hoje se designa por “problema da legislação” ou “problema da qualidade da legislação” transcende o aspecto das regras da legística. Para além da “inflação legislativa” que tem vindo a conduzir, na opinião de peritos nacionais e internacionais, a um enfraquecimento das autoridades com competências legislativas, verificam-se dificuldades ao nível do acesso à legislação, da ineficiência da lei e da sua compreensibilidade, sendo este último aspecto o que nos cabe analisar.

Outra das razões a salientar é o facto de a legística ter um espaço próprio e não invadir o espaço que está reservado tradicionalmente às disciplinas jurídicas que são ensinadas nas universidades, apesar de existirem, actualmente, cursos de pós-graduação na área da Ciência da Legislação.

Por último, importa chamar a atenção para um dos aspectos mais importantes neste domínio e que se prende com o facto de alguns autores desta temática fundamentarem a falta de apoio à legística no receio do legislador, enquanto redactor normativo, de ser avaliado e dessa avaliação ser feita através das suas opções e decisões que, na prática, se reflectem no conteúdo normativo do acto.

Mas para a legística o que verdadeiramente está em causa é a aplicação de técnicas próprias, que devem orientar todo o processo de elaboração do respectivo acto normativo. E, assim sendo, é bom separar o que não se mistura nem se confunde. O legista deve saber quais são os limites da sua intervenção.

Pelas razões apontadas, entendemos como essencial que a Assembleia da República possa apoiar todo o tipo de iniciativas que considere úteis e indispensáveis para impulsionar e executar o que se designa por “boas práticas legislativas”, de forma a contribuir para melhorar a qualidade da legislação, bem como para dignificar e prestigiar a sua imagem como assembleia representativa de todos os cidadãos.

Âmbito da legística material

A área da legística tem sido objecto de vários estudos, inserida na mais vasta temática da qualidade da legislação, tendo havido várias tentativas de criação de um guia de actuação. São exemplo disso o Relatório Mandelkern, o trabalho da Comissão para Simplificação Legislativa criada no âmbito do XV Governo, o grupo de trabalho criado na Assembleia da República na passada legislatura ou as normas constantes no Regimento do Conselho de Ministros.

A legística preconiza um número de actuações relativamente vasto para a elaboração de um acto normativo, com o intuito de lhe dar uma maior qualidade e transparência, de entre as quais se destacam as seguintes:

1. Definição do problema e avaliação do âmbito material onde se manifesta o problema;
2. Enquadramento normativo do problema, verificando-se o quadro legal superior existente;
3. Determinação de quais os objectivos a atingir com a intervenção legislativa;
4. Ponderação de alternativas à intervenção legislativa;
5. Recolha e análise da informação relativa à situação legal existente, bem como de informação sobre situação semelhante nos ordenamentos estrangeiros;
6. Ponderação das alternativas legislativas possíveis;
7. Adopção da solução normativa que mais se adequa à solução do problema inicial;
8. Realização de estudos de impacto normativo;
9. Realização de audições;
10. Redacção do texto normativo, respeitando as regras da legística formal, incluindo a organização sistemática;
11. Redacção dos textos não normativos da iniciativa, de onde se destacam o preâmbulo ou a exposição de motivos, as fórmulas iniciais e finais da iniciativa;
12. Redacção da nota justificativa, com sumário a publicar no *Diário da República*, síntese do conteúdo, identificação expressa da legislação a alterar ou revogar, avaliação dos meios financeiros e humanos envolvidos na execução, referência às audições efectuadas e nota para a comunicação social;
13. Redacção de outros documentos, como o documento de síntese, com sumário das medidas normativas; documento de informação técnico-jurídica, com enquadramento legal; documento de justificação política, com enquadramento político, razões, objectivos e propósitos; documento de informação económico-financeira, com justificação de custos, meios humanos e materiais envolvidos na sua aplicação e benefícios económicos que se esperam;
14. Realização de autocontrolo de constitucionalidade;
15. Realização de autocontrolo de legalidade.

A todas estas etapas está subjacente a questão da organização de meios humanos envolvidos.

Esta listagem dos passos que é preciso percorrer está elaborada para os actos normativos do Governo, abrangendo desde as propostas de lei que este apresenta à Assembleia da República, e que são apenas um projecto de acto legislativo, portanto, um acto não final, até aos decretos-leis ou às portarias, que são actos finais.

Se olharmos para o processo legislativo na Assembleia da República, são notórias as diferenças em relação ao processo legislativo no Governo.

No Governo, todo o processo de elaboração de um acto normativo se desenvolve dentro do mesmo órgão, tendo este controlo total sobre os diversos procedimentos de legística que levam à criação do acto normativo.

Por sua vez, a especificidade do processo legislativo parlamentar faz com que a Assembleia da República tenha pouco controlo sobre a prática de alguns dos actos inerentes à legística, que acabámos de enumerar.

Quando a Assembleia da República recebe uma iniciativa legislativa vinda do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, para apreciação e votação, deverão já ter sido percorridos por estas entidades todos os passos acima referidos.

De igual modo, quando uma iniciativa legislativa provém dos Deputados ou dos grupos parlamentares, também deverão ter sido percorridos os mesmos passos antes da iniciativa dar entrada na Mesa da Assembleia da República.

Depois de a iniciativa legislativa ter sido admitida, fica a Assembleia da República com o ónus de praticar os actos inerentes à legística, que se tornam necessários e até indispensáveis para que passe a existir no ordenamento jurídico uma nova lei.

2. SITUAÇÃO ACTUAL

Legística material

Para melhor nos apercebermos de qual tem sido, até ao momento, a intervenção da Assembleia da República na área da legística material, podemos servir-nos dos passos acima referidos e analisá-los, um a um, do ponto de vista deste órgão de soberania.

- É a entidade que tem a iniciativa legislativa que, perante um determinado problema, avalia o âmbito material onde ele se manifesta e pondera a necessidade ou não de uma intervenção legislativa para o resolver. Se entender ser necessária a intervenção legislativa, elabora a iniciativa que depois apresenta à Assembleia da República. Esta, por sua vez, também pondera a necessidade de intervenção legislativa, ao aprovar ou não a iniciativa em causa.
- A entidade que apresenta uma iniciativa legislativa teve de proceder ao enquadramento normativo do problema, no âmbito do quadro legal superior existente (v.g. o Governo deve deliberar se para resolver um determinado problema é necessária a apresentação de uma proposta de lei à Assembleia da República ou se o pode fazer por decreto-lei ou portaria). Após a entrada da iniciativa legislativa na Assembleia da República, também esta tem de fazer a verificação do quadro legal superior existente, de forma a determinar qual o valor do acto que vai emitir.
- É também a entidade a quem cabe a iniciativa legislativa que determina quais os objectivos a atingir com a respectiva intervenção, uma vez que essa determinação vai influenciar a orientação que se vai imprimir ao acto.
- Pertence à entidade com poder de iniciativa a ponderação das alternativas à intervenção legislativa, podendo optar por uma proposta de auto-regulação, ou por uma solução de natureza contratual, entre outras. No entanto, se optar pela intervenção legislativa e a respectiva iniciativa der entrada na Mesa da Assembleia da República, cabe a este órgão optar por um de dois caminhos: ou opta pela intervenção legislativa e continua o processo legislativo, que conduz até à aprovação da lei, podendo alterar, na apreciação na generalidade ou na especialidade, o texto apresentado; ou entende que o problema é melhor solucionado por outra forma de intervenção, e não aprova a iniciativa legislativa, aquando da sua discussão e votação na generalidade.
- Para uma correcta elaboração de uma iniciativa, é aconselhável recolher e analisar informação relativa à situação legal existente, relacionada com a área onde se vai intervir, e, se necessário, saber qual a situação em ordenamentos estrangeiros. Quando entende que essa recolha é necessária, em especial se estão em apreciação iniciativas legislativas complexas ou se está em causa a introdução de um novo regime jurídico no ordenamento em vigor, também a Assembleia da República procede a este tipo de recolha e análise de informação. Essa recolha é normalmente feita pelos serviços de apoio, no âmbito da elaboração da nota técnica, a solicitação dos Deputados ou de *motu proprio*, através da elaboração de cadernos temáticos.

- Havendo mais do que uma alternativa legislativa, a entidade com poder de iniciativa deve ponderá-las, de forma a adoptar a que melhor se adequa à solução do problema inicial. Quando a Assembleia da República se encontra perante várias iniciativas sobre a mesma matéria, mas com diferentes soluções, também ela tem de ponderar qual lhe parece mais adequada.
- Ao elaborar a iniciativa legislativa, a entidade adoptou uma determinada solução normativa, de entre as várias que se lhe terão deparado. De igual modo, a Assembleia da República terá de optar por uma solução normativa a consagrar na lei que pretende aprovar, quer esteja perante várias iniciativas legislativas que prevejam soluções diferentes, quer esteja perante uma única iniciativa legislativa e pretenda adoptar a solução nela prevista ou alterá-la.
- A Assembleia da República não realiza, por regra, estudos de impacto normativo, nem exige que os projectos de lei venham instruídos com este tipo de estudos. Quanto às propostas de lei, a Assembleia da República exige que estas se façam acompanhar, na medida do possível, de modo abreviado, de uma memória descritiva das situações sociais, económicas, financeiras e políticas a que se aplica, de uma informação sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação e de uma resenha da legislação vigente referente ao assunto.
- A Assembleia da República também procede a audições ou solicita pareceres, previamente à aprovação das leis, nos casos em que o entenda por conveniente, independentemente das audições que já tenham sido efectuadas pelo Governo.
- De igual modo, a Assembleia da República redige os textos normativos, respeitando as regras da legística formal, incluindo a organização sistemática, tanto nas situações em que, perante uma única iniciativa, a organização sistemática do texto final não diverge do texto da iniciativa, como nas situações em que, perante várias iniciativas legislativas, elabora um texto de substituição ou um texto final de raiz.
- Os textos não normativos das leis limitam-se aos títulos, às denominações sistemáticas, às epígrafes e às fórmulas iniciais e finais.
- As leis da Assembleia da República não têm preâmbulos, notas justificativas ou outros documentos que as acompanhem.
- Também não acompanham as leis quaisquer documentos onde conste o sumário das medidas legislativas ou quaisquer informações técnico-jurídicas, políticas ou económico-financeiras.
- O controlo da constitucionalidade é feito, logo de início, quando o Presidente da Assembleia da República admite a iniciativa legislativa; depois, ao longo do processo legislativo parlamentar, pode ser feito um controlo da constitucionalidade da iniciativa durante a sua discussão na generalidade e na especialidade, bem como um autocontrolo por parte dos Deputados que apresentem propostas de alteração.
- Finalmente, o autocontrolo da legalidade é feito durante a apreciação na generalidade e na especialidade da iniciativa, cotejando-se as normas em análise com eventuais leis de valor reforçado aplicáveis àquela matéria já vigentes no ordenamento jurídico.

Legística formal

Redacção de actos normativos

A prática que se tem vindo a verificar na Assembleia da República, no âmbito da legística formal, traduz-se num conjunto de regras que são observadas, caso a caso, em dois momentos e por duas divisões dos serviços da Assembleia da República: no momento da discussão e votação na especialidade das iniciativas, sempre que possível, a Divisão de Apoio às Comissões sugere alterações de alguns aspectos formais do texto; após a aprovação das iniciativas em votação final global, a Divisão de Apoio ao Plenário elabora informação, que é enviada à comissão competente em razão da matéria, para fixação da redacção final do texto do decreto, nos termos do artigo 156.º do Regimento, sugerindo as alterações julgadas pertinentes que têm como objectivo corrigir o texto do ponto de vista formal, expurgando-o de todo o tipo de incoerências que à legística formal cabe apreciar, de modo a evitar posteriores rectificações.

Esse trabalho é feito com apelo aos conhecimentos das pessoas envolvidas e com o apoio casuístico a prontuários ortográficos da língua portuguesa e à obra *Legística, perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*.*

Tendo em conta a situação actual, pretende-se impulsionar a recolha de elementos julgados úteis e sistematizá-los de forma a facilitar o trabalho da Assembleia da República no âmbito da legística formal e a dotá-la de um documento de trabalho próprio.

Com este propósito são apresentadas as “Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República”.

Republicações

No que respeita, em particular, às republicações e para além das regras constantes neste guia prático, entendemos de referir um caso inédito que se verificou na 1.ª sessão legislativa da actual legislatura, para se poder reflectir e ponderar eventual alteração de procedimentos inerentes à prática seguida, quanto a esta matéria.

O caso reporta-se à Proposta da Lei n.º 55/X, que deu origem à Lei n.º 31/2006, de 21 de Julho, que “Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 423/91, de 30 de Outubro, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2004/80/CE, do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade”.

A Proposta da Lei n.º 55/X alterou alguns artigos do Decreto-Lei n.º 423/91, de 30 de Outubro, e republicou-o, em anexo. O artigo 16.º do diploma alterado contém uma alteração ao artigo 508.º do Código Civil. Acontece que o referido artigo 16.º não foi alterado por esta iniciativa, mas o artigo 508.º do Código Civil havia já sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2004, de 19 de Março.

* DUARTE, David, [et al.]. *Legística, perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

Tornou-se imperativo decidir o que se deveria fazer nesta circunstância, uma vez que se ia proceder à republicação, do Decreto-Lei n.º 423/91, de 30 de Outubro, e era preciso saber o que fazer perante a referida alteração do artigo 508.º do Código Civil superveniente ao Decreto-Lei a republicar, mas anterior à lei agora aprovada.

Na prática, aquando de uma republicação, os serviços só acautelam a inserção dos artigos alterados pela iniciativa então aprovada. De referir, ainda, que é apenas sobre os artigos alterados que são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento ao texto, do ponto de vista da legística formal.

Neste caso concreto, optou-se por republicar o artigo 16.º com a redacção actualizada do artigo 508.º, mas com uma anotação inovadora (abaixo do texto do artigo), no sentido de ficar consignado que aquela redacção era a resultante do Decreto-Lei n.º 59/2004, de 19 de Março. Com efeito, não podendo a republicação modificar o ordenamento, não parecia curial fazê-la mantendo uma redacção que já não estava em vigor. Assim, o presidente da respectiva comissão, pelo seu punho, e por sugestão do apoio jurídico da comissão, escreveu a versão actual deste artigo, possibilitando, desta forma, uma republicação correcta.

Entendemos da maior importância ponderar procedimentos futuros, uma vez que situações como esta podem sempre vir a verificar-se. Por esta razão, nas propostas de actuação constantes do guia prático de regras a observar na redacção de actos normativos, apresentamos uma sugestão, no âmbito das republicações.

3. GUIA PRÁTICO DE REGRAS A OBSERVAR NA ELABORAÇÃO DE ACTOS NORMATIVOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Antes de se definirem quaisquer regras de legística material a serem aplicadas ao processo legislativo dos projectos e propostas de lei na Assembleia da República, importa definir aquelas que se aplicam à própria elaboração dos projectos de lei, uma vez que a elaboração das propostas de lei já segue as regras que a esse respeito constam do Regimento do Conselho de Ministros.

3.1. LEGÍSTICA MATERIAL

3.1.1. REGRAS APLICÁVEIS À ELABORAÇÃO DE PROJECTOS DE LEI

Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

Este é o primeiro passo a ser dado na criação de um acto normativo. Normalmente, o impulso normativo surge por se crer que existe um determinado problema que necessita de solução e que esta pode ser criada através de uma lei.

O autor da iniciativa deve, antes de mais, verificar a existência desse problema e fazer o seu enquadramento material, delimitando a área na qual o problema surge, de modo a que a sua intervenção se dirija à área correcta. Assim, conhecendo a realidade na qual se vai ter intervenção, torna-se mais fácil optar por uma das soluções normativas que se podem deparar ao legislador.

Verificação do quadro normativo superior

De seguida, torna-se necessário verificar qual o quadro normativo superior do acto que pretendemos criar.

Tratando-se da elaboração de um projecto de lei, que originará uma lei, a amplitude do quadro normativo superior não é muito vasta. Neste caso, o legislador necessita, normalmente, de verificar qual a incidência da Constituição e das leis de valor reforçado em relação à matéria sobre a qual pretende legislar, de forma a conformar a solução normativa que pretende adoptar com esse quadro normativo e a afastar aquelas que com ele não concordam.

Determinação de objectivos a atingir

A determinação de objectivos é um momento essencial na criação de um acto normativo. Muitas vezes, esses objectivos, por revestirem natureza política, estão já delineados nos programas políticos dos autores do projecto de lei; outras, estão delimitados pelo quadro normativo superior. Em qualquer dos casos, é necessário determinar quais os objectivos a atingir para se poder adoptar soluções normativas coerentes entre si, não esquecendo que esses objectivos devem ser reais e realizáveis.

A determinação correcta dos objectivos a atingir permite ainda, num segundo momento, avaliar o grau de exequibilidade e eficácia das soluções normativas adoptadas.

Alternativas à intervenção normativa

Depois de estudado o problema e definidos os objectivos a atingir, pode chegar-se à conclusão de que a intervenção normativa pode não ser a melhor solução para o problema que se nos depara. Uma vez, porque o suposto problema resulta de um erro de avaliação e, na realidade, nunca existiu; outras, porque é melhor solucionado de outra forma, através de adopção de outro tipo de medidas que não legislativas (por exemplo, realização de campanhas de informação, promoção de formas de auto-regulação).

Antes de se tomar a decisão de intervenção normativa, é necessário ponderar as alternativas possíveis.

Recolha e análise de informação

Depois de percorridas todas as fases anteriores e de o autor da iniciativa ter optado pela intervenção legislativa, torna-se necessário recolher informação sobre o âmbito material envolvido, as soluções normativas em vigor que regulam aquela matéria, no caso de existirem, as soluções normativas anteriores e, caso se entenda necessário, as soluções normativas vigentes noutros ordenamentos jurídicos. Sendo certo que a informação a recolher deve restringir-se ao âmbito material no qual se enquadra o problema que suscita a intervenção, deve ter-se em conta que quanto mais complexa for a matéria onde se pretende intervir, tendencialmente, mais abrangente deve ser a informação a recolher.

Após a informação recolhida, importa analisá-la, de forma a extrair dela os conhecimentos necessários para a fase seguinte, ou seja, para a elaboração de alternativas legislativas.

Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adequa ao problema

Analisada a informação recolhida, pode esta apresentar várias alternativas legislativas para solucionar o problema em causa. Na elaboração dessas alternativas deve ter-se sempre em conta o problema original, bem como todas as questões que ele possa suscitar, tentando dar resposta a todas. Para além disso, é necessário não esquecer os objectivos a atingir, que já foram definidos.

A elaboração de alternativas deve ser feita de modo coerente, tentando abranger todas as vertentes do problema que originou o impulso legislativo.

Analisadas as alternativas legislativas, torna-se necessário adoptar aquela que melhor se adequa ao problema em causa, tendo sempre presentes critérios de coerência entre as várias escolhas que se faça.

Organização dos meios humanos envolvidos

Quando as iniciativas legislativas têm um único autor, é neste que se concentram todas as actividades necessárias à elaboração do projecto, o que pode não ser viável em iniciativas mais complexas.

Quando a iniciativa é elaborada por uma equipa ou por uma comissão, torna-se necessário distribuir tarefas, normalmente em consonância com a formação de cada uma das pessoas que a integra, devendo sempre existir um responsável pelo projecto, que organize os trabalhos e seja responsável pela elaboração das alternativas legislativas e pela decisão de adopção de uma delas.

Consoante se entenda necessário e a complexidade das matérias o exija, deve a equipa ou comissão integrar especialistas na área em causa. Para além disso, pode ponderar-se a solicitação da elaboração de estudos externos à equipa ou à comissão.

Realização de estudos de impacto normativo

Após a elaboração das várias alternativas legislativas, é possível proceder à realização de estudos de impacto normativo dessas mesmas alternativas, de modo a melhor fundamentar a opção por uma delas.

Com os estudos de impacto normativo, normalmente realizados por especialistas da área económica, pretende-se aferir qual a relação custo/benefício na adopção de uma determinada solução, sendo conveniente quantificar os custos e os benefícios que se associam a cada uma das alternativas legislativas e confrontá-los, de modo a existir uma percepção das vantagens económicas inerentes a cada uma das alternativas.

Redacção do texto normativo

Obtida toda a informação, elaboradas as diferentes alternativas legislativas e tomadas as opções devidas em relação a cada uma delas, consoante os objectivos que se pretende atingir, é então necessário proceder à redacção do próprio projecto de acto legislativo.

A redacção do texto normativo deve respeitar todas as regras de legística formal que integram o respectivo guia, para as quais se remete.

Realça-se, no entanto, que se deve começar por elaborar um esquema do projecto, procedendo à sua divisão sistemática, à qual depois se vai dando forma, com as subdivisões necessárias, consoante a sua complexidade, agrupando os temas por soluções normativas. Depois, dentro de cada uma das divisões e subdivisões sistemáticas, deve fazer-se a ordenação de temas, consoante as regras de legística formal.

Realização de audições

Um procedimento importante para a elaboração das iniciativas legislativas é a realização de audições. Não há um momento certo para que este procedimento seja cumprido; no entanto, é passível de ser realizado em dois momentos, cumulativos ou alternativos: após a decisão de intervir por via legislativa numa determinada área para obter a opinião de diversas entidades, entre elas os próprios destinatários dessa intervenção, de modo a elaborar o texto normativo já na posse dessas opiniões; após a elaboração do projecto de iniciativa legislativa, apresentando-o a essas entidades para elas se pronunciarem.

As audições podem assumir a forma oral ou escrita, sendo certo que esta última se torna mais funcional, permitindo, num mesmo tempo, realizar a audição de várias entidades. As opiniões emitidas pelas entidades ouvidas não são vinculativas, mas podem ser de tal modo pertinentes que justifiquem alterações no projecto legislativo.

Redacção dos textos não normativos

Após a elaboração do texto normativo, devem ser redigidos os textos não normativos do projecto, com especial relevância para a exposição de motivos ou preâmbulo. Este deve ser o reflexo de documentos cuja elaboração é uma boa prática que deve ser sempre adoptada:

- documentos de justificação política, que fazem o enquadramento político das soluções plasmadas no novo acto legislativo bem como as finalidades que se pretendem atingir;
- documentos de informação técnica e jurídica, dando conta do enquadramento jurídico do acto legislativo, das normas que revoga e dos outros actos que o complementam ou que com ele se relacionam;
- documentos de informação económico-financeira, dando conta da relação custo/benefício que o novo acto implica e dos meios humanos e materiais necessários à sua execução e
- documento de síntese das principais soluções normativas que constam do acto legislativo.

Quanto ao conteúdo e à forma que assume a exposição de motivos ou o preâmbulo, remete-se para as regras da legística formal, que este deve respeitar. Realça-se aqui o contributo dos preâmbulos para a melhoria da qualidade da legislação, nomeadamente em termos de transparência, uma vez que se pretende que nos dêem a conhecer o enquadramento legislativo, político, económico e social em que se insere aquele projecto de lei.

À exposição de motivos ou ao preâmbulo acrescem as menções formulárias iniciais e finais, as epígrafes e o próprio título da iniciativa legislativa.

No caso dos projectos de lei, as menções formulárias iniciais fazem referência ao facto de os Deputados de determinado partido apresentarem o projecto de lei ao abrigo das normas constitucionais e regimentais aplicáveis, sendo desejável que as identifiquem:

“Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os deputados do (...) abaixo assinados apresentam o seguinte projecto de lei:”

“Assim, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do (...) apresentam o seguinte projecto de lei:”

Quanto às menções formulárias finais, no caso dos projectos de lei, estas resumem-se à data e à expressão “Os Deputados”, para a seguir serem apostas as assinaturas.

“Palácio de S. Bento, 4 de Julho de 2008

Os Deputados”

As epígrafes devem ser elaboradas com a preocupação de sintetizar o conteúdo dos artigos a que se referem.

“Artigo 2.º

Nomeação, exoneração, mandato e substituição

- 1 - O Representante da República é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, ouvido o Governo.
- 2 - Salvo o caso de exoneração, o mandato do Representante da República tem a duração do mandato do Presidente da República e termina com a posse do novo Representante da República.
- 3 - Em caso de vagatura do cargo, bem como nas suas ausências e impedimentos, o Representante da República é substituído pelo Presidente da Assembleia Legislativa.”

Finalmente, o título da iniciativa legislativa deve espelhar, de modo sintético, o assunto sobre o qual versa a iniciativa.

[Projecto de Lei 542/IX/3](#)

Torna obrigatória para as empresas concessionárias da distribuição de gás natural a instalação de postos públicos de abastecimento de gás natural comprimido (GNC) nas capitais de distrito das suas respectivas áreas geográficas.

Realização do autocontrolo da constitucionalidade

Antes de se dar por findo o processo de criação de um projecto de lei, deve ser feito um autocontrolo da sua constitucionalidade. Este deve ser feito a três níveis: formal, para assegurar que a forma que se pretende dar ao acto é a permitida pela Constituição; material, para despistar qualquer desconformidade material entre as soluções adoptadas no projecto de lei e a Constituição; e de competência, para verificar se, constitucionalmente, é permitido a um grupo parlamentar ou um Deputado apresentar um projecto de lei sobre a matéria em causa.

Realização do autocontrolo da legalidade

De igual modo, no mesmo momento deve ser realizado um autocontrolo da legalidade. Tratando-se de projectos de lei que darão origem a leis, este autocontrolo é referente às leis de valor reforçado que, de alguma forma, regulem a mesma matéria em que se pretende intervir, de forma a evitar situações de desconformidade entre estas e o projecto de lei.

3.1.2. REGRAS APLICÁVEIS À ELABORAÇÃO DE ACTOS NORMATIVOS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Qualquer processo legislativo tem dois momentos determinantes, o da sua elaboração e o da sua discussão e aprovação. Admitida uma iniciativa, quer tenha sido apresentada por Deputados e revista a forma de projecto de lei, quer tenha sido apresentada pelo Governo e revista a forma de proposta de lei, passa por uma tramitação procedimental em que os passos já referidos são refeitos, nas diferentes fases em que a iniciativa vai ser discutida e sujeita a votação.

Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

Perante um determinado projecto de lei, a Assembleia da República deve ponderar se, em seu entendimento, existe realmente um problema que necessita de ser solucionado e se ele está correctamente colocado dentro do âmbito material em que se insere. Esta análise é feita sobretudo em sede de parecer da comissão competente em razão da matéria para apreciação do projecto de lei e na votação na generalidade.

Verificação do quadro normativo superior

No âmbito do processo legislativo na Assembleia da República, a verificação do quadro normativo superior realiza-se, normalmente, durante a apreciação na especialidade das iniciativas legislativas.

Essa verificação tem duas finalidades: a de conformar as soluções normativas que se estão a adoptar com esse quadro normativo superior, afastando-se aquelas que ele não permite; e a de conferir ao acto a forma devida (v. g. a legislação sobre eleição dos titulares dos órgãos de soberania tem de assumir a forma de lei orgânica, porque a Constituição assim o impõe).

A verificação do quadro normativo superior está intimamente relacionada com os autocontrolos de constitucionalidade e legalidade, que abordaremos mais tarde.

Determinação de objectivos a atingir

Perante uma iniciativa legislativa, a Assembleia da República tem de ponderar se pretende atingir os mesmos objectivos que o autor da iniciativa.

Havendo várias iniciativas sobre a mesma matéria, cada uma com diferentes objectivos, pode a Assembleia da República optar por uma delas ou conciliar soluções constantes de iniciativas distintas.

Em último caso, tanto perante uma única iniciativa como perante várias, pode o legislador parlamentar entender não prosseguir qualquer dos objectivos que consubstancia as iniciativas em causa e, em sede de apreciação na especialidade, proceder à sua alteração.

Também aqui se deve ter em atenção que pode haver objectivos que estejam já delimitados pelo quadro normativo superior e que os mesmos devem ser sempre reais e realizáveis, de modo a que a lei seja eficaz.

Alternativas à intervenção normativa

Perante uma iniciativa legislativa, deve a Assembleia da República ponderar se a intervenção legislativa é realmente necessária, ou se é a melhor forma para solucionar o problema em causa.

Optando pela intervenção legislativa, a iniciativa percorre todo o processo legislativo, podendo ser-lhe introduzidas alterações ou ser aprovada tal como foi redigida pelo seu autor, até à aprovação da lei.

Se entender que o problema é melhor solucionado de outra forma, nomeadamente através da realização de campanhas de informação ou da promoção de formas de auto-regulação, aquando da sua discussão e votação na generalidade, a Assembleia da República não aprova a iniciativa.

Recolha e análise de informação

No âmbito do processo legislativo na Assembleia da República, a recolha e análise de informação é feita em diversos momentos.

Em relação a todos os projectos de lei é realizada uma nota técnica, que é elaborada por vários serviços da Assembleia da República, que deve conter, sempre que possível, uma análise da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais da iniciativa; a verificação do cumprimento da lei formulário; um enquadramento legal e doutrinário do tema, incluindo no plano europeu e internacional; a indicação de outras iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre a mesma matéria; uma análise sucinta dos factos, situações e realidades que lhe respeitem; um esboço histórico dos problemas suscitados; uma apreciação das consequências da aprovação e previsíveis encargos com a respectiva aplicação; e referência a contributos de entidades que tenham interesse na matéria, nomeadamente pareceres por elas emitidos.

A elaboração da nota técnica, nos moldes acima descritos, é uma exigência relativamente recente, resultante da aprovação do novo Regimento, em Julho de 2007.

Presentemente, a sua elaboração ainda não contempla todos os elementos que se referem no parágrafo anterior. Normalmente, é composta por seis partes: análise sucinta dos factos e situações; apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário; enquadramento legal nacional e internacional e antecedentes; iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias; audições obrigatórias e/ou facultativas; contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa.

A apreciação das consequências da aprovação e previsíveis encargos com a respectiva aplicação não é, em regra, ainda elaborada pelos serviços da Assembleia da República, e aconteceu apenas em casos muito pontuais, sendo desejável que a sua elaboração seja alargada a um número cada vez maior de iniciativas legislativas, havendo os meios necessários para tal.

Tanto em fase de apreciação na generalidade como em fase de apreciação na especialidade, em sede de comissão, pode ser necessário proceder à recolha e tratamento de mais informação, tenha ela carácter legislativo ou não, o que normalmente é feito pelos serviços de apoio à comissão, em colaboração com outros serviços, quando necessário.

Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adequa ao problema

Estando em apreciação várias iniciativas sobre a mesma matéria, cabe ao legislador parlamentar, considerados os objectivos que pretende atingir, apreciar as várias alternativas que se lhe deparam para solucionar o problema em causa. Pode optar por elaborar a lei com base em apenas uma das iniciativas ou em várias

delas, alterando-as ou não, sendo essencial que tenha especiais cuidados para coordenar, de modo coerente, as soluções legislativas adoptadas, por forma a abranger todas as vertentes do problema que originou o impulso legislativo.

Organização dos meios humanos envolvidos

O processo legislativo parlamentar envolve um número considerável de pessoas, desde a entrada da iniciativa legislativa na Mesa da Assembleia da República até à publicação, sob a forma de lei ou de resolução.

A nível dos grupos parlamentares, é necessário que exista um núcleo de Deputados que acompanhem mais de perto todo o processo legislativo da iniciativa, nomeadamente: para efeitos de elaboração do parecer de apreciação na generalidade; para produção de intervenção no Plenário; para acompanhamento da discussão da iniciativa na especialidade.

A nível dos serviços de apoio da Assembleia da República, é indispensável a articulação dos vários serviços envolvidos para a elaboração da nota técnica. É desejável que essa colaboração se estenda também às situações de elaboração do texto final, bem como do projecto de decreto e da informação que o acompanha, para efeitos de redacção final, uma vez que nas ocasiões em que essa colaboração se tem verificado os resultados finais têm sido muito bons, contribuindo para uma melhor qualidade do diploma final.

Realização de estudos de impacto normativo

Quando os autores das iniciativas legislativas não promoveram a realização de estudos de impacto normativo, pode a Assembleia da República solicitá-los, se o entender necessário, de modo a ter percepção da relação custo/benefício resultante da aprovação de uma determinada iniciativa legislativa.

Esta é uma boa prática que, ocasionalmente, a Assembleia da República cumpre. No entanto, assim que for possível dar pleno cumprimento à norma do Regimento da Assembleia da República que prevê a elaboração destes estudos no âmbito da nota técnica, tal como referido no ponto respectivo, deixará de ser necessário solicitar a sua elaboração autónoma.

Redacção do texto normativo

Se a redacção do texto final se basear apenas numa iniciativa legislativa, deve proceder-se à introdução das alterações aprovadas em sede de apreciação e votação na especialidade, rever a divisão sistemática e, se necessário, alterá-la e verificar se estão cumpridas as demais regras da legística formal.

Caso se elabore um texto completamente novo, tendo em consideração as votações realizadas na especialidade, deve delinear-se o esquema do texto final, proceder-se à sua divisão sistemática, fazer-se a ordenação de temas e redigir-se as normas, consoante as regras da legística formal.

Realização de audições

Independentemente de os autores das iniciativas legislativas terem ou não realizado audições em momento prévio à apresentação daquelas na Mesa da Assembleia da República, devem ser observadas, durante o processo legislativo parlamentar, as regras de legística para realização de audições.

Deve começar-se por ter em atenção a necessidade de realizar as audições obrigatórias por lei. Paralelamente, deve considerar-se a audição de outras entidades, que, não sendo imposta legalmente, é de conveniência realizar, em função dos seus conhecimentos da matéria em apreciação.

Não há um momento certo para que este procedimento seja cumprido. No entanto, existem algumas regras estabelecidas no Parlamento a este respeito.

Quanto à audição das regiões autónomas, esta é promovida pelo Presidente da Assembleia da República, pelo que costuma realizar-se logo após a admissão das iniciativas legislativas e antes de estas baixarem à comissão competente para apreciação na generalidade. Deve repetir-se esta audição nos casos em que, em sede de apreciação na especialidade, a iniciativa legislativa é alterada substancialmente.

No que toca às demais audições, sejam ou não obrigatórias por lei, são tendencialmente realizadas durante a apreciação na generalidade. Se tal não for possível, podem ser realizadas até ao momento da apreciação na especialidade.

Em relação às audições públicas, sejam realizadas por imposição legal ou por se ter entendido pertinente em função da importância da lei que se pretende aprovar, é essencial a publicação electrónica, em separata, da iniciativa legislativa objecto da audição pública e o cumprimento do prazo legal para a sua realização.

É ainda possível e desejável realizar outros tipos de audições, nomeadamente através de fóruns *on line* ou de debates nacionais.

As audições podem assumir a forma oral ou escrita. Esta última permite a realização de várias audições em simultâneo, mas a primeira tem uma maior solenidade, uma vez que costuma ocorrer em reunião de comissão ou de subcomissão.

As opiniões emitidas pelas entidades ouvidas não são vinculativas, mas podem ser de tal modo pertinentes que justifiquem a apresentação de propostas de alteração à iniciativa legislativa em apreciação.

Redacção dos textos não normativos do acto

Elaborado o texto final, devem ser redigidos os textos não normativos da futura lei.

No que toca ao preâmbulo, e admitindo a sua inclusão nas leis, deve este ser redigido até ao momento de o texto final ser submetido à votação final global no Plenário e deve respeitar as regras da legística formal, para as quais se remete, quanto ao seu conteúdo e à forma que deve assumir.

As menções formulárias iniciais e finais e o título da lei devem ser redigidos com respeito pelas normas legais aplicáveis.

As menções formulárias iniciais são redigidas no momento da elaboração do projecto de decreto, fazendo referência à norma habilitante e ao órgão que o aprova:

“A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:”

As menções formulárias finais contemplam a data de aprovação e a assinatura do Presidente da Assembleia da República e, depois da promulgação e da referenda, as respectivas datas e assinaturas.

*“Aprovada em 19 de Julho de 2007.
O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama.
Promulgada em 13 de Agosto de 2007.
Publique-se.
O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.
Referendada em 16 de Agosto de 2007.
O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.”*

As epígrafes devem traduzir, sinteticamente, o conteúdo dos artigos a que se referem.

Finalmente, o título da lei deve traduzir, de modo sintético, o seu objecto e, quando se tratar de lei que proceda a alteração de outro diploma normativo, deve torná-lo evidente, nos termos das normas legais aplicáveis.

Realização do autocontrolo da constitucionalidade

Durante o processo legislativo parlamentar, deve ser realizado o autocontrolo da constitucionalidade das iniciativas legislativas em apreciação, de forma a minimizar as hipóteses de incidentes que ponham em causa a conformidade da futura lei com a Constituição.

Esse autocontrolo deve realizar-se em três momentos: após a entrada da iniciativa na Mesa da Assembleia da República, na nota técnica elaborada pelos serviços; até ao final da discussão e votação na especialidade em comissão ou no Plenário e merecendo especial atenção as propostas de alteração ou os textos de substituição apresentados nesta sede; finalmente, no caso de discussão e votação na especialidade em Plenário, antes da realização da votação.

Este autocontrolo compreende a verificação da conformidade formal do novo diploma com a Constituição, para assegurar que a forma que se pretende dar ao acto é a permitida pela Constituição; da conformidade material, para evitar qualquer desconformidade das soluções adoptadas na nova lei com a Constituição; e de competência, para se verificar se, constitucionalmente, é permitido à Assembleia da República legislar sobre aquela matéria.

Realização do autocontrolo da legalidade

Quanto ao autocontrolo da legalidade, deve este realizar-se nos mesmos três momentos e paralelamente com o autocontrolo da constitucionalidade. Pretende-se, aqui, aferir a conformidade da lei que se está a criar com as leis de valor reforçado que regulem a mesma matéria em que se pretende intervir.

3.2. LEGÍSTICA FORMAL

3.2.1. REGRAS DO DISCURSO E DA LINGUAGEM NA ELABORAÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS

QUESTÕES PRÉVIAS A OBSERVAR NA REDACÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS

Clareza no discurso

É o mais importante princípio a ter em consideração na redacção de qualquer texto normativo ou de textos não normativos do acto, pelo que deve estar presente em todos os momentos da sua elaboração. Esta exigência tem reflexos ao nível da eficácia das normas escritas e tem como contrapartida a censura jurídica em casos de ininteligibilidade. Está em causa o acesso efectivo ao direito vigente, funcionando a compreensão do discurso como um instrumento para o conseguir, pelo que as escolhas linguísticas devem ser ponderadas de forma a possibilitar que os textos sejam compreendidos pela generalidade dos seus destinatários.

Para o efeito devem observar-se um conjunto de regras:

- Adoptar a formulação do texto que for objectivamente mais compreensível, usando rigor e precisão na linguagem (frases simples, claras e concisas);
- Evitar redacções vagas que permitam interpretações diversas;
- Evitar conceitos indeterminados, bem como textos demasiado minuciosos, com referências desnecessárias;
- Usar a voz activa e a forma afirmativa e evitar a dupla negativa.

Padrão da língua

O nível de língua a utilizar deve corresponder ao designado português produzido pelos falantes escolarizados. Não devemos, no entanto, esquecer que o padrão, pela sua natureza, é mutável, uma vez que a língua está em permanente evolução.

O rigor do português utilizado na redacção de textos normativos torna inadmissível a utilização de qualquer tipo de gíria ou calão e aconselha que se evite usar arcaísmos lexicais, semânticos, morfológicos ou sintácticos, bem como neologismos e estrangeirismos.

Uniformidade de conceitos

Os conceitos utilizados devem manter o mesmo significado ao longo do acto normativo (uniformidade interna) e o sentido actual que têm no ordenamento jurídico e já utilizado noutros actos (uniformidade externa).

Sempre que for necessário, para manter a uniformidade dos conceitos essenciais, podem ser introduzidas normas que os definam, as quais devem ser enunciadas no início do acto normativo e conter o respectivo significado.

Conceitos técnicos e científicos

Sempre que haja necessidade do ordenamento jurídico regular áreas especializadas, justifica-se que, em alguns actos normativos, se utilizem conceitos técnicos e científicos. Esta utilização deve, no entanto, ser feita só quando estritamente necessária e tendo em conta o âmbito material do acto e os seus destinatários.

Dever-se-á recorrer a normas de definição sempre que o acto tiver como destinatários pessoas que não pertençam a uma determinada área especializada, para descodificar os conceitos utilizados.

Quando houver necessidade de apresentar exemplos ou referências que não se compadeçam com a construção do texto articulado, devem utilizar-se anexos para efectuar essas explicações.

Expressões em idiomas estrangeiros

Face à influência transnacional das diferentes línguas, também ao nível dos textos normativos se coloca o problema da utilização de palavras ou expressões estrangeiras.

A língua portuguesa é a língua oficial do Estado português, pelo que é esta, em regra, a língua a utilizar na redacção de textos normativos.

Como excepções à regra, mencionam-se as seguintes situações:

- Quando se utilizem certos termos de elevado índice técnico, para os quais não há ainda expressão consagrada na língua portuguesa (exemplo: *Internet*);
- Quando as expressões em português não estão ainda consolidadas pelo uso (exemplo: *estoque “stock”*).

Relativamente ao vocabulário geográfico, nomeadamente toponímico, deve utilizar-se, como regra geral, a palavra portuguesa, mesmo nos casos menos conhecidos (exemplo: *cidade de Francoforte*), a menos que a palavra portuguesa possa tornar-se incompreensível para a generalidade dos destinatários, pelo que, nestes casos, deve escrever-se a palavra estrangeira entre parênteses e em itálico [exemplo: *na cidade de Lila (Lille)*].

No caso de se tratar de sujeitos jurídicos estrangeiros ou internacionais, também se deve utilizar a regra geral, ou seja, devem as respectivas designações ser redigidas em português, sempre que exista uma tradução oficial na língua, ou uma tradução que, não sendo oficial, esteja consolidada pelo uso; caso contrário, deve redigir-se a respectiva designação no idioma original (exemplo: *O Chinese Trust Foundation*), uma vez que o redactor normativo não tem competência, neste contexto, para exercer funções de tradutor.

Os antropónimos estrangeiros devem ser sempre redigidos na língua original, sem necessidade de tradução, uma vez que não há tradução directa de nomes próprios.

Em qualquer situação em que seja necessário escrever uma palavra em idioma estrangeiro que possua caracteres pertencentes a um alfabeto diferente do romano, deve a mesma ser foneticamente adaptada a este último, para possibilitar a compreensão do texto (exemplo: *O Presidente da República Popular da China, Jiang Zemin*).

CONSTRUÇÃO SINTÁTICA DE TEXTOS NORMATIVOS

Orações e períodos

Um dos pontos cruciais da redacção de textos normativos é a forma como a linguagem se utiliza para expressar o sentido normativo que se pretende comunicar. Daí a importância da construção sintáctica dos textos, devendo cada enunciado ter apenas um período e cada período o menor número possível de orações.

Caso o período seja organizado em duas orações, uma deve conter a previsão e a outra a estatuição. Os termos da oração devem obedecer à sua ordem natural, ou seja, o sujeito deve anteceder o predicado, sempre que possível.

Tempos verbais

Na elaboração de actos normativos deve utilizar-se o presente do indicativo, para ligar a previsão à estatuição.

O tempo verbal deve reflectir que a norma é actual.

O presente do indicativo deve ainda utilizar-se nos seguintes casos: em normas que remetem para acontecimentos futuros (exemplo: **“A partir de 1 de Janeiro de 2007, os funcionários recebem subsídios”**), uma vez que o efeito é sempre algo que ocorre no presente; em normas com efeitos retroactivos, que se projectam para acontecimentos já ocorridos (exemplo: **“A atribuição da nacionalidade portuguesa produz efeitos desde o nascimento, ...”**); em normas de condicionalidade implícita (exemplo: **“O Governo regula o presente diploma no prazo de 180 dias”**).

Esta exigência da utilização do presente do indicativo não impede que, noutras locuções que não a da ligação entre a previsão e a estatuição, possa ser utilizado outro tempo verbal (exemplo: **“Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.”**).

Utilização de substantivos

Na elaboração de textos normativos os substantivos devem ser utilizados no grau normal (deve evitar-se a utilização do grau aumentativo ou diminutivo).

Nos compostos de dois substantivos (ou nomes, segundo a designação mais recente) unidos por hífen, em regra, ambos os substantivos podem variar em número (exemplo: **carta-bilhete, cartas-bilhetes**). No entanto, se o segundo substantivo limita o sentido do primeiro ou se indica finalidade, só o primeiro se pluraliza (exemplo: **café-concerto, cafés-concerto; escola-modelo, escolas-modelo; navio-escola, navios-escola**).

No plural de compostos constituídos por um substantivo e um adjectivo, devem ambos variar em número (exemplo: **“Os trabalhadores liberais”**).

No plural de compostos com um substantivo e um elemento invariável, apenas o substantivo pode variar em número (exemplo: **“Vice-Presidentes”**).

No plural de compostos com a estrutura substantivo, preposição, substantivo, apenas o primeiro termo da sequência pode ser pluralizado (exemplo: **“Os cabeças-de-casal”**).

Utilização de adjectivos e advérbios

Adjectivos

Face ao rigor exigido nos textos normativos e à desejável neutralidade do discurso, deve evitar-se a utilização de adjectivos e advérbios, mas sempre que esta seja indispensável deve ser correctamente integrada na construção sintáctica das orações normativas.

Assim, pode ser necessário a utilização cumulativa de adjectivos em relação a um único substantivo (exemplo: **“Tornar injusto ou imoral o conteúdo do preceito legal”**).

A utilização de adjectivos deve verificar-se, em regra, no grau normal.

Relativamente à flexão em número dos adjectivos compostos, em geral, apenas o último elemento pode variar em número (exemplo: **“Aprovar os estatutos político-administrativos das regiões autónomas”**).

Quanto à flexão em género dos adjectivos compostos, em geral, apenas o último elemento pode variar em género (exemplo: **“A autonomia político-administrativa das regiões autónomas”**).

Relativamente à flexão em género e número de vários adjectivos com um substantivo, todos os adjectivos devem concordar em género e número (exemplo: **“As directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”**).

Quando se verifique a flexão de compostos formados por dois adjectivos, em geral, ambos os elementos variam em género e número (exemplo: **“As pessoas surdas-mudas”**).

A concordância de adjectivos com substantivos de géneros diferentes pode fazer-se concordando o adjectivo com o substantivo mais próximo (exemplo: **“As autarquias locais têm património e contabilidade própria”**), ou com o conjunto dos substantivos, mas, neste caso, o adjectivo deve assumir a forma de masculino plural (exemplo: **“As autarquias locais têm património e contabilidade próprios”**).

A concordância de adjectivos com substantivos de números diferentes deve fazer-se em género e assumir a forma de masculino plural (exemplo: **“Os planos e programa económicos previstos”**); embora, com menor frequência os adjectivos possam concordar em número com o substantivo mais próximo (exemplo: **“Os planos e programa económico previstos”**).

A concordância de adjectivos com substantivos de género e número diferentes pode fazer-se com os adjectivos a assumir o masculino plural (exemplo: **“Assegurar as garantias e os direitos adequados”**), ou assumir o género e número do substantivo mais próximo, embora se deva evitar esta concordância.

Advérbios

Podem ser utilizados advérbios de modo sempre que necessário e de forma a traduzir o conteúdo normativo básico de uma disposição (exemplo: **“Os Deputados exercem livremente o seu mandato”**).

Também se podem utilizar advérbios de modo com função exemplificativa, sempre que seja um instrumento de clarificação do discurso normativo (exemplo: **“O presente decreto-lei tem de interagir, designadamente com a Lei dos Ensaio Clínicos”**).

A utilização de advérbios de tempo pode verificar-se para reforçar o sentido de um adjectivo (exemplo: **“Cabe ainda recurso das decisões dos tribunais que apliquem norma anteriormente julgada inconstitucional”**).

Os advérbios de quantidade são muitas vezes indispensáveis, nomeadamente na regulação de matérias com conteúdo sancionatório (exemplo: **“Constitui contra-ordenação muito grave a comunicação ou divulgação relativa a valores mobiliários...”**).

Pode haver vantagem na utilização de advérbios de exclusão para esclarecer o sentido de determinada norma (exemplo: **“Em fase judicial, o locatário só pode fazer uso da faculdade referida no número anterior uma única vez”**).

Figuras de sintaxe

As figuras de sintaxe também conhecidas por figuras de estilo são mais próprias de outros géneros de escrita do que dos textos de normas, devido ao rigor do estilo que lhes é imposto, pelo que a sua utilização é considerada incorrecta na elaboração de textos normativos.

Podem apontar-se duas excepções a esta regra: admissibilidade de elipses, por razões de economia de redacção e por não afectarem a neutralidade do texto normativo (exemplo: **“A apresentação do requerimento [de candidatura] deve fazer-se em folha [de papel] devidamente preenchida com os dados mencionados no artigo anterior”**); admissibilidade de zeugmas, que consistem na omissão de palavras que já foram anteriormente escritas (exemplo: **“A designação dos veículos motorizados deve ser aprovada oficialmente, devendo ainda [a designação] ser sujeita a parecer da Direcção-Geral de Viação”**).

Os pleonasmos e as metáforas são figuras de sintaxe totalmente inadmissíveis, quer nos textos de normas, quer nos textos não normativos do acto.

FORMAS DE REDACÇÃO E CASOS ESPECIAIS DE SÍMBOLOS LINGUÍSTICOS

Maiúsculas e minúsculas

São frequentes as dúvidas que se geram para saber se determinada palavra deve ser escrita com inicial maiúscula ou minúscula. É importante salientar as principais regras constantes das gramáticas e prontuários ortográficos da língua portuguesa.

Uso de inicial maiúscula:

Na letra inicial da primeira palavra da epígrafe, do proémio, do número, da alínea ou da subalínea; a seguir a ponto final; nas palavras que remetem para actos jurídicos determinados; na grafia das siglas; nas palavras que representam sujeitos jurídicos, incluindo físicos, bem como órgãos de pessoas colectivas (salvo no caso de a referência ser indeterminada); no caso de serviços, incluindo organizações institucionalizadas, mesmo que não personalizadas; nos topónimos (países, regiões, localidades, ruas, ou qualquer outra referência designativa do carácter geográfico); nomes astronómicos e pontos cardeais, estes últimos quando designem regiões (exemplo: **“Sul do Mondego”**); nomes que se relacionem com o calendário, com eras históricas, com festas públicas e religiosas; ramos do saber ou artes, quando designem disciplinas escolares ou programas de estudo; livros e outras publicações periódicas, obras e produções artísticas de qualquer género; nomes próprios de objectos tecnológicos, nomeadamente, quando são de natureza determinada; títulos honoríficos, patentes militares, graus académicos e referências similares.

Uso de inicial minúscula:

Menções aos símbolos representativos ou protocolares do Estado ou de outros sujeitos jurídicos (exemplo: **“bandeira nacional”**; **“hino nacional”**); os etnónimos (nomes de raças, povos ou habitantes de um lugar); as línguas (oficiais ou não) faladas nos diferentes Estados, regiões, etc. (exemplo: **o português, o inglês, o italiano, o castelhano, o mirandês**).

Abreviaturas

Na redacção de textos normativos só podem ser utilizadas abreviaturas com prévia descodificação da mesma no próprio acto legislativo, através de uma menção inicial por extenso, seguida da abreviatura entre parênteses.

Uma vez efectuada a descodificação, deve ser utilizada a abreviatura ao longo de todo o texto.

Podem ser utilizadas abreviaturas sem prévia descodificação no próprio acto legislativo nos seguintes casos:

- Designações cerimoniais ou protocolares de titulares de cargos públicos e designações académicas ou profissionais;
- Abreviaturas que remetam para um número de um artigo, salvo quando se tratar de referência a número anterior ou seguinte.

Deve referir-se que existem abreviaturas consolidadas pelo uso e, por essa razão, de fácil apreensão, que não são, normalmente, descodificadas (exemplo: **unidades de peso, kg; unidades de comprimento, km; unidades de superfície, m²; unidades de volume, m³; unidades de velocidade e energia, km/h**).

Siglas e acrónimos

Só podem ser utilizadas siglas ou acrónimos com prévia descodificação dos mesmos no próprio acto normativo, através de uma menção inicial por extenso, seguida da sigla ou acrónimo entre parênteses, em letra maiúscula [exemplo: **Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)**].

Numerais (cardinais, ordinais e numeração romana)

Na redacção de actos normativos os numerais cardinais devem ser escritos por extenso até nove e por algarismos, a partir de 10, sem prejuízo das seguintes situações, em que os numerais cardinais devem ser escritos, sempre, por algarismos:

- Quando expressem um valor monetário;
- Na redacção de percentagens e permilagens;
- Na redacção de datas, caso se indique um dia e ano;
- Quando se proceda a uma remissão para uma norma;
- Sempre que se faça referência expressa a pena de prisão.

A redacção de numerais ordinais em actos normativos deve ser realizada por extenso, sem prejuízo dos casos em que se proceda a uma remissão para uma norma.

A numeração romana é usada nos seguintes casos:

- Nas divisões sistemáticas do acto normativo;
- Nos anexos (caso sejam mais do que um);
- Nas subalíneas (em letras minúsculas).

Fórmulas científicas

A inclusão de fórmulas científicas deve fazer-se em anexo.

Quando se torne necessário incluir fórmulas científicas nos textos das normas, devem as mesmas ser inseridas imediatamente abaixo do respectivo enunciado, o qual deve terminar com dois pontos.

Deve efectuar-se a descodificação dos termos empregues na fórmula científica em número seguinte àquele em que foi empregue a fórmula.

Exemplo: (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro “Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto”)

“Fórmula de índice do nível educacional I(e):

$$I(e)=P e (15 e+anos)/P t (15 e+anos)\times 100$$

sendo:

P e (15 e+anos)=população de 15 e mais anos de idade, sabendo ler e escrever;

P t (15 e+anos)=população total de 15 e mais anos de idade”

PONTUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA REDACÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS

Vírgula

Apesar de haver alguma liberdade no uso das vírgulas, em qualquer texto, há limites que devem ser respeitados e que são impostos por uma questão de correcção da linguagem utilizada na escrita. A vírgula tem o sentido de pausa na comunicação que se pretende efectuar. Se estivermos perante um texto normativo e pensarmos que o seu sentido pode ser totalmente alterado, de acordo com a pontuação usada, devemos optar por observar algumas regras básicas neste domínio.

Como em qualquer outro texto, na redacção normativa não se deve escrever uma vírgula entre: sujeito e predicado; predicado e respectivos complementos; verbos com tempo verbal composto (exemplo: “**Compete ao Governo ir verificando determinadas situações...**”).

Deve sempre utilizar-se vírgula: antes do tempo verbal gerúndio (exemplo: “**O Plano Nacional da Água é aprovado por decreto-lei, devendo o seu conteúdo ser também disponibilizado...**”); para separar todos os elementos de uma oração que não estejam ligados por conjunção e que desempenhem a mesma função sintáctica (exemplo: “**A regulamentação do abate de bovinos, ovinos, caprinos e suínos...**”); orações intercaladas (exemplo: “**A licença de utilização é suspensa, caso em que o titular não pode exercer a respectiva actividade, quando haja incumprimento...**”); antes do pronome que, quando se introduz uma oração relativa com valor explicativo (exemplo: “**A licença tem a duração de dois anos, que representam o tempo de exercício da actividade**”); antes das conjunções adversativas (exemplo: **mas, todavia, porém**) que iniciem uma oração; entre um nome e uma data (exemplo: “**Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, adoptada em Genebra, em 21 de Maio de 2003**”).

Na redacção de epígrafes e denominações de divisões sistemáticas só se devem usar vírgulas para casos de enumeração.

Ponto e vírgula

Na redacção normativa a utilização do ponto e vírgula deve limitar-se à conclusão do texto de alíneas e subalíneas não finais.

Outros sinais de pontuação (dois pontos, ponto de interrogação, ponto de exclamação e reticências)

Tendo em conta a neutralidade que se pretende para os textos normativos, os dois pontos devem apenas ser utilizados para enunciar números ou alíneas que se seguem ao texto do proémio e não para anteceder um esclarecimento ou definição.

Pela natureza afirmativa do discurso normativo, o ponto de interrogação não deve ser utilizado, quer nos textos normativos, quer nos textos não normativos do acto.

O ponto de exclamação, por visar uma entoação da comunicação, também não deve ser utilizado neste tipo de textos.

As reticências só podem ser utilizadas nas seguintes situações:

- Entre parênteses rectos para referenciar, em alterações efectuadas, que as epígrafes dos artigos, bem como as denominações das divisões sistemáticas do texto em causa se mantêm inalteradas;
- Sem parênteses e de forma repetida, para referenciar, em alterações efectuadas, que os proémios e os números de artigos, as alíneas e as subalíneas que se mantêm inalterados.

Negritos, itálicos e aspas

O negrito deve ser utilizado no texto das divisões sistemáticas e no texto das epígrafes.

O itálico deve ser utilizado nos seguintes casos:

- Na designação de obra, publicação ou produção artística;
- Para destacar vocábulos de idiomas estrangeiros;
- Para as menções de revogação e suspensão.

As aspas devem ser utilizadas nos seguintes casos:

- Para salientar os conceitos que, em sede de normas com definições, aí são caracterizados;
- Para abrir e fechar os enunciados dos artigos aditados ou sujeitos a alterações e as expressões corrigidas e a corrigir em declarações de rectificação.

Parênteses (curvos e rectos) e travessões

Os parênteses curvos devem ser utilizados quando se faz uso de siglas ou abreviaturas e quando delimitam um vocábulo em idioma estrangeiro equivalente a um vocábulo português.

Os parênteses rectos devem ser utilizados para, em caso de alterações, indicar que as epígrafes dos artigos e denominações das divisões sistemáticas se mantêm inalteradas.

O travessão só pode ser utilizado no texto normativo para efectuar a separação entre o algarismo que indica o número de um artigo e o respectivo texto e em caso de aditamento de artigos, para separar o número do artigo aditado (que se mantém) da letra do alfabeto português, em maiúscula, que se acrescenta ao referido número.

Barra (/)

Tradicionalmente, a barra começou por ser utilizada para substituir o sinal horizontal nos números fraccionários (**barra de fracção** - exemplo: 1/2), ou para abreviaturas (**barra de abreviatura** - exemplo: a/c = aos cuidados de).

Posteriormente, passou a ser utilizada com valor disjuntivo, para separar elementos que podem ser utilizados em alternativa (exemplo: **cozinha/sala = cozinha ou sala**).

Quando um texto utiliza a forma e/ou, significa que recorreu a uma forma prática de indicar que qualquer das conjunções poderá ter lugar na frase.

Atendendo ao rigor exigível na redacção dos textos normativos, deve evitar-se o uso da barra, em particular, quando se escrevem ambas as conjunções e/ou. Cabe ao legislador optar pela conjunção com valor aditivo ou pela conjunção com valor alternativo, face aos objectivos que se pretendem alcançar e de forma a tornar o texto claro e sem dúvidas de interpretação.

Hífen

Emprega-se o hífen:

- Para separar as sílabas na translineação;
- Nos compostos em que entram, foneticamente distintos: dois ou mais substantivos, ligados ou não por preposição ou outros elementos (exemplo: “**alfinete-de-ama**”); um substantivo e um adjetivo (exemplo: “**amor-perfeito**”); um adjetivo e um substantivo (exemplo: “**primeiro-ministro**”); dois adjetivos (exemplo: “**azul-escuro**”); uma forma verbal e um substantivo (exemplo: “**conta-gotas**”); duas formas verbais (exemplo: “**ruge-ruge**”);
- Nos compostos do vocabulário onomástico (nomes próprios), reduz-se o uso do hífen a: nomes em que dois elementos se ligam por uma forma de artigo (exemplo: “**Trás-os-Montes**”); nomes em que entram os elementos grão e grã (exemplo: “**Grã-Bretanha, Grão-Pará**”); nomes em que se combinam simetricamente formas onomásticas (exemplo: “**médico-cirurgião**”);
- Os gentílicos (nomes que indicam procedência ou naturalidade) dos compostos onomásticos levam hífen (exemplo: “**cabo-verdiano**”);
- Sempre que existir, à maneira de ligação, a preposição de nas formas monossilábicas do presente do indicativo do verbo haver (exemplo: “**hei-de**”);
- Para ligar pronomes, séries de pronomes e contracções de pronomes aos verbos de que dependem (exemplo: “**louvo-o**”);
- Nas formas do futuro ou do condicional, havendo mesóclise (interposição de pronomes nos verbos - exemplo: “**di-lo-ei, fá-lo-ei**”).

O hífen é também usado nos vocábulos formados com prefixos, como se afirma no Acordo Ortográfico Luso-Brasileiro de 1945: “Emprega-se o hífen em palavras formadas com prefixos de origem grega ou latina, ou com outros elementos análogos de origem grega (primitivamente adjetivos), quando convém não os aglutinar aos elementos imediatos, por motivo de clareza ou agressividade gráfica, por ser preciso evitar má leitura, ou por tal prefixo ser acentuado graficamente”.

O uso do hífen nos vocabulários formados com prefixos está sujeito a 37 condições, constantes de gramáticas e prontuários ortográficos da língua portuguesa (exemplos: **ante, anti, contra, extra, pós, pré, pró, sob, sub, ultra, vice**).

3.2.2. REDACÇÃO DO ACTO NORMATIVO

ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA

Divisões sistemáticas

As disposições devem ser organizadas sistematicamente, de acordo com as seguintes divisões sistemáticas:

- Livros ou partes (apenas no âmbito da Constituição e Códigos);
- Títulos;
- Capítulos;
- Secções;
- Subsecções;
- Divisões (nível que acresce, depois da subsecção, no caso de se tratar de Códigos);
- Subdivisões (nível que acresce, depois da divisão, no caso de se tratar de Códigos).

Em leis de menor dimensão, podem ser dispensadas algumas ou a totalidade das divisões referidas no número anterior.

As diferentes divisões sistemáticas devem estar ordenadas numericamente e ser identificadas através de numeração romana (à excepção dos artigos que devem ser identificados através de numeração arábica; das alíneas que deverão ser identificadas através de letras minúsculas do alfabeto português e das subalíneas que devem ser identificadas através de numeração romana escrita em minúsculas; quanto à redacção de artigos e sua divisão, remete-se para o exposto nos pontos respectivos).

Denominações das divisões sistemáticas

As denominações das divisões sistemáticas (vulgarmente designadas por epígrafes das divisões sistemáticas, embora com rigor se fale de epígrafes apenas em relação aos artigos) devem ser sintéticas e ter correspondência precisa com o conteúdo do texto.

Actos sem divisões sistemáticas

Alguns actos normativos não necessitam de divisões sistemáticas. Essa opção deverá ser feita tendo em conta a matéria em causa e a respectiva densidade normativa do acto.

Deve evitar-se a utilização de denominações repetidas em diferentes divisões sistemáticas do mesmo acto.

Anexos

A decisão de incluir um ou mais anexos num acto normativo depende da matéria em causa, da estrutura e dos objectivos do acto, pelo que deve ser uma das primeiras questões a ponderar.

É obrigatória a utilização de anexo para proceder à republicação do texto de um acto legislativo.

Para além das republicações, os mapas, os gráficos, os quadros, os modelos, ou outros elementos acessórios ou explicativos, que pela sua natureza não cabem na estrutura articulada do texto, devem constar de anexos numerados e referenciados no articulado.

Um anexo pode ainda conter um articulado autónomo ao texto do acto, com um regime jurídico específico (opção comum na redacção de estatutos). Nestes casos não estamos perante uma republicação.

O texto da norma que mencione o anexo deve referenciá-lo como parte integrante do acto legislativo.

Quando existam vários anexos, devem os mesmos ser identificados através de numeração romana.

As regras relativas a alterações, revogações e aditamentos aplicam-se, com as necessárias adaptações, aos anexos.

Não são admitidos anexos integrados em anexos, em remissões sucessivas.

Republicações

Nos termos da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre “Publicação, identificação e formulário dos diplomas”, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de Janeiro, 26/2006, de 30 de Junho, e 42/2007, de 24 de Agosto, há obrigatoriedade de republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às respectivas alterações, nos seguintes casos:

- **Constituição, estatutos político-administrativos das regiões autónomas, leis orgânicas, leis de bases, leis quadros e lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas** (“sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão”);
- **Diplomas que revistam a forma de lei** (sempre que existam mais de três alterações ao acto legislativo em vigor, salvo no caso de alterações a Códigos; ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do acto legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada);
- **Todos os diplomas legislativos**, (sempre que se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo das leis em vigor; ou o legislador o determine, atendendo à natureza do acto).

Nos termos da última alteração introduzida a esta lei em 2007, **não são objecto de republicação** “As alterações legislativas constantes da lei do Orçamento do Estado, independentemente da sua natureza ou extensão”.

A indicação da republicação deve constar de artigo autónomo a inserir nas disposições finais do acto. Exemplo: (Código Penal - Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro):

“ARTIGO 12.º Republicação

É republicado em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, o Código Penal, na redacção actual, com as necessárias correcções materiais”

A expressão “com as necessárias correcções materiais” foi a encontrada para possibilitar uma leitura do texto que respeite as regras gramaticais da língua (apurámos, algumas vezes, a não existência de concordância em género e em número de adjectivos com substantivos) ou a correcta designação de entidades citadas (as quais podem, no momento da publicação de uma nova lei, ter sofrido alteração) ou até a adaptação e correcção da unidade monetária (tendo em conta, por exemplo, o pagamento de coimas em escudos em legislação antiga).

Para obviar a republicações incorrectas, entendemos que é no momento da discussão na especialidade das iniciativas que se deve fazer um estudo exaustivo da situação jurídica efectiva e actual dos diplomas que se visam alterar.

Uma vez que pode haver lugar a republicação de um diploma, relativamente ao qual alguns artigos não são alterados pela iniciativa legislativa aprovada pela Assembleia da República, mas que poderão já ter sido alterados por outros diplomas em vigor, cabe à comissão competente que fixa a redacção final sugerir que, ao nível da republicação, sejam introduzidas todas as alterações do diploma republicado, verificadas até ao momento em que a republicação se efectua. Caso, eventualmente, venha a verificar-se dispensa de redacção final, cabe à comissão sugerir esse mesmo procedimento, até ao momento da votação final global da iniciativa.

REDACÇÃO DE TEXTOS NÃO NORMATIVOS DO ACTO

Títulos

O título a publicar no *Diário da República* deve conter os elementos essenciais de forma a transmitir, de modo sintético e rigoroso, a noção do conteúdo do acto normativo.

Deve, ainda, indicar a legislação alterada, revogada ou suspensa, referindo qual o número de ordem da alteração da lei relativamente à redacção original.

Os títulos respeitantes às chamadas “leis estruturantes” (leis orgânicas, leis de bases, leis quadro), bem como de leis de transposição de actos normativos da União Europeia devem conter menção expressa a essas categorias de actos.

Preâmbulos e justificações ou exposições de motivos

O problema da legislação, que se reflecte na eficácia das leis, é um problema comum a muitos países. Para o minimizar, alguns especialistas internacionais entendem que se deve estabelecer um método de análise prévia de impacto das normas, cada vez que se pretende aprovar uma nova lei, o qual se deve reflectir na própria lei.

Entre nós, esta prática não existe. Nos decretos-leis do Governo há um preâmbulo em que se explicitam, de forma genérica, os objectivos a atingir. Os actos legislativos da Assembleia da República não são acompanhados de preâmbulo nem de exposição de motivos, embora alguns autores entendam que a sua inserção poderia ser importante, em prol da transparência do processo legislativo, da redução de custos atinentes à ineficácia de algumas leis e da eventual redução do que já se designa por “inflação

legislativa” (estes últimos factores não apenas superáveis através da existência ou não de preâmbulos, mas da aplicação de outras medidas, designadamente dos referidos estudos de impacto, que não cabe, neste contexto, apreciar).

Caso exista preâmbulo (ou exposição de motivos), dele devem constar os seguintes aspectos:

- As linhas orientadoras da lei e a sua motivação (incluindo estudos de impacto em que se saliente, em especial, a necessidade de um novo acto, a relação entre custo e benefício e a definição clara dos objectivos a atingir);
- A realização de consultas a cidadãos eleitores (uma vez que o direito de participação é um dos alicerces de um verdadeiro Estado de direito democrático);
- A negociação e a participação ou audição de entidades (procedendo-se à identificação das entidades envolvidas e do seu carácter obrigatório ou facultativo, quando for caso disso).

Menções formulárias iniciais

São referências às disposições constitucionais ou legais ao abrigo das quais o acto é aprovado (normas habilitantes) e à identificação do órgão que o aprova. Apresentam-se após o número e a data da publicação do acto.

Epígrafes

As epígrafes são obrigatórias em cada artigo e devem explicitar sinteticamente o seu conteúdo.

Deve evitar-se a utilização de epígrafes repetidas em diferentes artigos do mesmo acto.

Menções formulárias finais

São referências obrigatórias, nos termos do disposto nos artigos 10.º a 16.º da lei sobre “Publicação, identificação e formulário dos diplomas”, para aferir e comprovar a autenticidade, a regularidade e a data do acto.

FORMULAÇÃO E REDACÇÃO DE ARTIGOS

Organização do acto normativo em artigos

Os actos normativos têm, normalmente, forma articulada, razão pela qual se considera que a unidade base do texto é o artigo.

Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria, podendo ser subdividido em números e alíneas. Os artigos não devem conter mais do que um período.

A identificação dos artigos faz-se através de algarismos.

Para evitar renumerações de um diploma alterado (por exemplo, em caso de aditamento de novos artigos), a identificação dos artigos aditados pode efectuar-se através da utilização do mesmo número do artigo anterior, associado a uma letra maiúscula do alfabeto português.

Caso o diploma contenha um único artigo, a designação do mesmo deve efectuar-se através da menção «Artigo único», por extenso.

Divisão em números

Cada artigo não deve ter mais do que três ou quatro números. Cada número não deve conter mais do que um período.

A identificação dos números, tal como a dos artigos, faz-se através de algarismos.

Proémios e alíneas

A inclusão de alíneas num texto está sempre dependente da elaboração de um proémio que as identifica.

A identificação das alíneas faz-se através de letras minúsculas do alfabeto português. Se for necessário incluir alíneas em número superior ao número de letras do alfabeto português, deve dobrar-se a letra e recomeçar o alfabeto.

Subdivisão de alíneas

As alíneas podem ser subdivididas em subalíneas, identificadas através de numeração romana, em minúsculas.

Considera-se incorrecta a subdivisão de subalíneas.

Ordenação e sequência de artigos

A ordenação das normas que são inseridas em cada artigo é um dos aspectos mais relevantes da elaboração de um acto normativo. É, por isso, importante observar algumas regras essenciais sobre esta questão.

Devem ser inseridos na parte inicial dos actos legislativos: o seu objecto, o âmbito, as normas que definem conceitos necessários à sua compreensão e os seus princípios gerais.

As normas substantivas devem preceder as normas adjectivas.

Em relação a actos normativos respeitantes a sujeitos jurídicos, as atribuições que lhes sejam conferidas devem igualmente ser inseridas na parte inicial, após a identificação do objecto.

As normas de competência devem ser inseridas após a descrição de cada um dos órgãos que as detêm, ou seja, depois dos artigos que contêm as respectivas normas orgânicas. A menção a competências deve ser relativa aos órgãos e não aos sujeitos, uma vez que estes têm atribuições, não competências (exemplo: “Atribuições do Instituto do Desporto de Portugal” e “Competências da direcção do Instituto do Desporto de Portugal”).

Se estivermos perante actos normativos com um ou mais órgãos, as normas orgânicas devem preceder as regras relativas à competência e às formas de actividade (exemplo: Artigo 4.º “Composição do Conselho de Direcção”; Artigo 5.º “Designação dos membros”; Artigo 6.º “Competências”; Artigo 7.º “Contratos a celebrar pelo Conselho de Direcção”).

Se o acto normativo regular mais do que um sujeito ou órgão devem as respectivas disposições estar agrupadas e ordenadas em relação a cada um, ou seja, deve evitar-se organizar preceitos em que os sujeitos ou órgãos têm a matéria que lhes respeita dispersa em artigos que não se encontram seguidos.

Casos especiais de textos não redigidos de forma articulada

Apesar da regra a observar na redacção de actos normativos ser a do recurso à forma articulada dos actos, na verdade, alguns actos, designadamente, algumas Resoluções da Assembleia da República, não recorrem à forma articulada das normas. É importante saber quando essa prática deve ou não ser admissível.

Podem ser redigidos de forma não articulada os enunciados normativos de actos, tais como resoluções, quando se trate de actos da função política.

Quando os actos normativos não sejam enunciados de forma articulada, os mesmos devem ser apresentados em forma de texto corrido, com algarismos a numerar cada enunciado, e inseridos entre as menções formulárias iniciais e as menções formulárias finais.

Quando em actos normativos existam textos dificilmente redigidos sob a forma de articulado (exemplo: mapas e tabelas), devem os mesmos ser incluídos como anexos, após respectiva menção expressa no acto (norma de aprovação).

REDACÇÃO DE ENUNCIADOS COM CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

Princípios

Têm vindo a ganhar importância os textos de normas com princípios jurídicos. É no entanto, necessário observar algumas regras que garantam a sua correcta formulação.

A inclusão de princípios jurídicos num acto normativo deve ser efectuada de forma moderada. Deve optar-se pela redacção das normas de princípio mais relevantes e evitar-se inúmeras descrições de princípios aplicáveis.

As normas de princípio devem, em geral, constar do início do acto normativo, o que não impede a inclusão de princípios no início de cada divisão sistemática.

Deve evitar-se a redacção de princípios ainda não consolidados.

Alterações, revogações, aditamentos e suspensões

As alterações, revogações, aditamentos e suspensões devem ser expressos, discriminando as disposições alteradas, revogadas, aditadas ou suspensas e respeitando a hierarquia das normas.

Não deve utilizar-se o mesmo artigo para proceder à alteração de mais de um diploma.

Quando se proceda à alteração ou aditamento de vários diplomas, a ordem dos artigos de alteração ou aditamento inicia-se pelo acto que os motiva, seguindo-se os restantes pela ordem hierárquica e, dentro desta, a ordem cronológica, dando precedência aos mais antigos (exemplo de alteração: **Artigo 1.º “Alteração ao Código de Processo Civil”; Artigo 2.º “Alteração à Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro”; Artigo 3.º “Alteração ao Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto”; Artigo 4.º “Alteração à Portaria n.º 351/99, de 17 de Maio”; Artigo 5.º “Alteração à Portaria n.º 359/99, de 18 de Maio”**).

Deve ser prevista a introdução das alterações no local próprio do diploma que se pretende alterar ou aditar, transcrevendo a sistematização de todo o artigo e assinalando as partes não modificadas, incluindo epígrafes, quando existam.

(Exemplo: **Lei n.º 3/2001, de 23 Fevereiro “Aprova a quinta revisão do Estatuto dos Deputados”**)

«ARTIGO 1.º

Os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 17.º, 20.º, 21.º, 22.º, 25.º, 26.º e 28.º do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 24/95, de 18 de Agosto, 55/98, de 18 de Agosto, 8/99, de 10 de Fevereiro, e 45/99, de 16 de Junho, passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 1.º

[...]

1 - (Anterior corpo do artigo.)

2 - Os Deputados dispõem de estatuto único, aplicando-se-lhes os mesmos direitos e deveres, salvaguardadas condições específicas do seu exercício e o regime das diferentes funções parlamentares que desempenhem, nos termos da lei.

Artigo 2.º

[...]

1 - O mandato dos Deputados inicia-se com a primeira reunião da Assembleia da República após as eleições e cessa com a primeira reunião após as eleições subsequentes, sem prejuízo da suspensão ou da cessação individual do mandato.

2 -”»

A caducidade de disposições normativas ou a sua declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral pode ser assinalada aquando da alteração dos diplomas em que estejam inseridas.

No caso de revogação integral e não substitutiva de um ou vários artigos deve criar-se um artigo próprio para o efeito.

Quando a alteração de um artigo implicar a revogação não substitutiva de um dos seus números, a referida revogação deve ser evidenciada na norma de alteração e na norma revogatória final.

Não deve alterar-se a numeração dos artigos de um acto normativo em virtude de revogações não substitutivas ou de aditamentos.

Definições

Existem muitos actos normativos que contêm normas com definições, as quais resultam da necessidade de facilitar a interpretação do acto normativo em causa (na sua grande maioria são actos que resultam de transposição de directivas comunitárias).

Por princípio, as definições:

- Devem encontrar-se nos primeiros artigos do acto, de preferência, a seguir ao artigo que determina o objecto;
- Devem constar de um único artigo que enuncie no prómio a sua aplicação ao acto em causa; a cada definição deve corresponder uma alínea; o termo a definir deve ser redigido entre aspas;
- Devem ter um valor uniforme para todo o acto, pelo que não deve existir mais do que uma definição sobre o mesmo objecto no mesmo acto (uniformidade interna dos conceitos);
- Devem constar fora dos anexos, caso integrem actos que têm anexos;
- Podem ser utilizadas, de forma moderada, as definições contidas num acto normativo, por remissão na determinação do sentido de normas constantes de outro acto, (exemplo: **“Para efeitos da presente lei, são aplicáveis as definições previstas no artigo 4.º da Lei n.º 58/2005”**);
- Podem implicar a necessidade de estabelecer delimitações negativas para facilitar a determinação do objecto;
- Devem delimitar de forma precisa o seu objecto, evitando utilização de expressões que dificultem a objectividade do texto.

Remissões

As remissões para artigos e números do mesmo acto ou de outros actos normativos devem ser usadas apenas quando indispensáveis, indicando primeiro as alíneas e depois os números dos artigos em causa.

Sem prejuízo das remissões para artigos constantes de códigos, nas remissões para artigos que fazem parte de outros actos devem indicar-se os elementos caracterizadores do acto normativo em causa, designadamente a sua forma, número, data, título e alterações sofridas.

No acto normativo não devem ser utilizadas remissões para normas que, por sua vez, remetem para outras normas e devem evitar-se remissões para artigos que ainda não tenham sido mencionados.

Textos de normas de regulação posterior

A regulação posterior de actos normativos efectua-se, normalmente, no plano legislativo, pela aprovação de outros actos reguladores. Deve a respectiva redacção ter em atenção determinados pormenores para que da remissão para acto futuro não resultem dúvidas quanto ao que está em causa.

Por razões de segurança jurídica, os actos normativos que necessitem de ulterior regulação devem indicar esse facto com precisão.

O texto da norma de regulação posterior deve fazer sempre referência à mesma através do verbo regular (exemplo: **“O Governo, por decreto-lei, regula o regime previsto nos artigos 4.º e 5.º da presente lei”**).

Sempre que possível, os actos normativos devem conter, na parte final, um enunciado normativo que deve indicar quais as normas que necessitam de regulação posterior:

“Artigo 10.º

(Regulação posterior)

O Governo através de despacho do ministro da área das finanças, determina o vencimento dos membros do órgão previsto no artigo 10.º”.

Disposições complementares, transitórias e finais

Muitas vezes há necessidade de incluir nas divisões sistemáticas o que se designa por disposições complementares que devem anteceder as disposições transitórias e finais, porque delas se distinguem.

Caso haja necessidade da inclusão de disposições finais e transitórias na estrutura do acto, estas disposições devem ser incluídas numa divisão sistemática autónoma, que é obrigatoriamente a última divisão do acto normativo, encerrando assim a sua parte dispositiva.

As matérias a que as respectivas normas se reportam devem determinar a denominação da divisão sistemática e a designação das epígrafes.

As disposições complementares, transitórias e finais do acto normativo podem conter, pela ordem que se indica e em artigos diferentes:

No que se refere às disposições complementares:

- Normas de carácter sancionatório;
- Regimes jurídicos especiais ou excepcionais;
- Normas de natureza económica ou financeira;
- Regime processual;
- Alterações a normas vigentes que, pelo seu reduzido número, não justifiquem tratamento autónomo.

No que se refere às disposições transitórias:

- Normas de direito transitório material (exemplo: **“Até 1 de Janeiro de 2007, as competências previstas nos artigos 8.º a 10.º são exercidas pelo Presidente do Conselho Nacional para o Desporto”**);
- Normas de direito transitório formal.

No que se refere às disposições finais:

- Normas sobre direito subsidiário;
- Normas de regulação posterior;
- Normas revogatórias;
- Normas sobre repristinação;
- Normas sobre republicação;
- Normas sobre aplicação no espaço;
- Normas sobre a aplicação no tempo, designadamente sobre o início de vigência com desvio ao regime geral de *vacatio legis* ou sobre a aplicação retroactiva das normas novas;
- Norma sobre cessação de vigência.

Rectificações

De acordo com a lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas:

- Só são admissíveis rectificações para correcção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou para correcção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto publicado na 1.ª série do *Diário da República*;
- As rectificações são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original, publicada na mesma série, até 60 dias após a publicação do texto a rectificar (se este prazo não for observado a rectificação é nula);
- As declarações de rectificações reportam os efeitos à data da entrada em vigor do texto rectificado.

Estes requisitos também devem ser observados quando estejam em causa quadros, gráficos ou outras representações não textuais, e se verifique divergência entre o texto original e a respectiva publicação.

A declaração de rectificação obedece a uma formulação própria, tornando-se necessário, quando haja mais do que uma rectificação a promover, apresentá-las em parágrafos distintos e numerados, para facilitar a compreensão do texto.

A rectificação deve conter a indicação precisa da intenção de rectificar e do acto a rectificar, com a respectiva identificação (tipo do acto, número, local e data de publicação).

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 115.º do Regimento da Assembleia da República, "Qualquer Deputado ou grupo parlamentar pode solicitar a rectificação dos textos dos actos publicados no *Diário da República*, a qual é apreciada pelo Presidente, que, ouvida a Mesa, a remete à Imprensa Nacional em prazo compatível com o legalmente previsto para a publicação de rectificações."

Caso se venha a verificar que a própria declaração de rectificação apresente um erro material deve emitir-se uma nova declaração que corrija a anterior de forma expressa e inequívoca.

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República

TEXTOS

Luísa Colaço

Maria da Luz Araújo

REVISÃO

Maria da Luz Dias

EDIÇÃO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Divisão de Edições da Assembleia da República

PROJECTO GRÁFICO E PAGINAÇÃO

Artlandia Design

ISBN

978-972-556-499-8

© Assembleia da República

Lisboa, Outubro de 2008