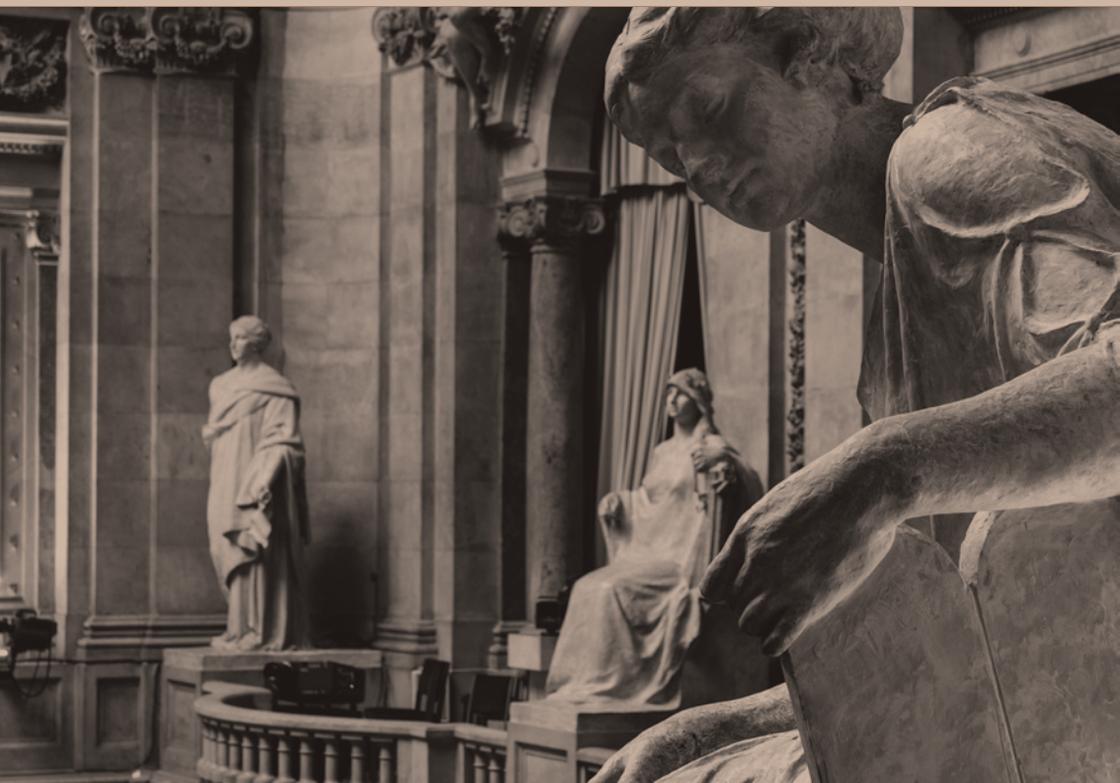


GUIA DE LEGÍSTICA PARA A ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

LISBOA 2020



GUIA DE LEGÍSTICA PARA A ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

LISBOA 2020



Título

Guia de legística para a elaboração de atos normativos

Textos (outubro de 2008)

Luísa Colaço

Maria da Luz Araújo

Atualização (maio de 2019)

Luísa Veiga Simão

Maria Nunes de Carvalho

Sónia Milhano

Coordenação editorial e revisão

Noémia Bernardo

Edição

Divisão de Edições da Assembleia da República

Paginação

TVM Designers

ISBN 978-972-556-712-8

© Assembleia da República Lisboa, maio de 2020

ÍNDICE GERAL

6	1. Enquadramento geral
7	A competência legislativa
8	Âmbito da legística material
10	2. Situação atual
11	Legística material
13	Legística formal
13	Redação de atos normativos
14	Republicações
15	3. Guia prático para a elaboração de atos normativos da Assembleia da República
16	3.1. Legística material
16	3.1.1. Regras aplicáveis à elaboração de projetos de lei
16	Definição do problema e avaliação do seu âmbito material
16	Verificação do quadro normativo superior
16	Determinação de objetivos a atingir
17	Alternativas à intervenção normativa
17	Recolha e análise de informação
17	Ponderação de alternativas legislativas e adoção da solução que melhor se adegue ao problema
18	Organização dos meios humanos envolvidos
18	Realização de estudos de impacto normativo (nomeadamente de impacto de género)
19	Redação do texto normativo
19	Realização de audições
19	Redação dos textos não normativos
21	Realização do autocontrolo da constitucionalidade
21	Realização do autocontrolo da legalidade

22	3.1.2. Regras aplicáveis à elaboração de atos normativos
22	Definição do problema e avaliação do seu âmbito material
22	Verificação do quadro normativo superior
23	Determinação de objetivos a atingir
23	Alternativas à intervenção normativa
23	Recolha e análise de informação
24	Ponderação de alternativas legislativas e adoção da solução que melhor se adegue ao problema
25	Organização dos meios humanos envolvidos
25	Realização de estudos de impacto normativo
26	Redação do texto normativo
27	Realização de audições
27	Redação dos textos não normativos do ato
28	Realização do autocontrolo da constitucionalidade
29	Realização do autocontrolo da legalidade
29	3.2. Legística formal
29	3.2.1. Regras do discurso e da linguagem na elaboração de textos normativos
29	Questões prévias a observar na redação de textos normativos
29	Clareza no discurso
30	Padrão da língua
30	Uniformidade de conceitos
31	Conceitos técnicos e científicos
31	Expressões em idiomas estrangeiros
32	Construção sintática de textos normativos
32	Linguagem não discriminatória
33	Orações e períodos
33	Tempos verbais
34	Utilização de substantivos
35	Utilização de adjetivos
36	Utilização de advérbios
36	Figuras de sintaxe
37	Formas de redação e casos especiais de símbolos linguísticos
37	Maiúsculas e minúsculas
39	Abreviaturas
40	Síglas e acrónimos
40	Numerais (cardinais, ordinais e numeração romana)
41	Fórmulas científicas

41	Pontuação e organização da redação de textos normativos
41	Vírgula
42	Ponto e vírgula
42	Outros sinais de pontuação (dois pontos, ponto de interrogação, ponto de exclamação e reticências)
43	Negritos, itálicos e aspas
43	Parênteses (curvos e retos) e travessões
44	Barra (/)
44	Hífen
45	3.2.2. Redação do ato normativo
45	Organização sistemática
45	Divisões sistemáticas
46	Denominações das divisões sistemáticas
46	Anexos
48	Republicações
50	Redação de textos não normativos do ato
50	Títulos
52	Preâmbulos e justificações ou exposições de motivos
53	Menções formulárias iniciais e finais
53	Epígrafes
54	Formulação e redação de artigos
54	Organização do ato normativo em artigos
54	Divisão em números
54	Proémios e alíneas
54	Subdivisão de alíneas
54	Ordenação e sequência de artigos
56	Casos especiais de textos não redigidos de forma articulada
56	Redação de enunciados com características específicas
56	Princípios
56	Alterações, aditamentos, suspensões e revogações
61	Definições
62	Remissões
63	Textos de normas de regulação posterior
64	Disposições complementares, transitórias e finais
65	Retificações

1.

ENQUADRAMENTO GERAL

A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o primado legislativo do Parlamento, bem explícito no regime de reserva de competência que decorre dos artigos 164.º e 165.º. Porém, a CRP fixa também um modelo de distribuição de competências legislativas, repartidas entre quatro órgãos: a Assembleia da República (AR), o Governo e as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.

Essa repartição material da competência para legislar tem em conta as matérias da exclusiva competência da Assembleia da República, as matérias em que o Parlamento pode autorizar o Governo a legislar e aquelas em que a competência legislativa é concorrente, ou seja, em que a competência pode ser exercida quer pela Assembleia da República, quer pelo Governo. Por sua vez, as competências regionais dependem da especificidade dos interesses autonómicos.

Estes órgãos precisam de instrumentos que lhes permitam comunicar bem a sua atividade legislativa, o que implica a adoção de regras claras sobre a conceção, a redação e a sistematização da lei.

Num contexto em que todas as instituições públicas estão obrigadas à prestação de contas, em que a qualidade dos atos normativos é considerada não apenas como fator de legitimação democrática das entidades das quais emanam, mas também como condição de progresso económico e social, o desenvolvimento de programas de *better regulation* impõe-se a todos os decisores políticos.

A produção de instrumentos normativos de qualidade é, assim, uma preocupação comum a todos os órgãos legiferantes, sendo aconselhável que todos definam critérios e regras únicas para a redação de atos normativos.

Convém lembrar que, além da **lei formulário**¹, existia o guia de *Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República*, aprovado em 2008, bem como o *Guia de Boas Práticas Legísticas*, aprovado pelo XXI Governo Constitucional, que, em 2015, abandonou a prática de incluir as suas regras de legística no Regimento do Conselho de Ministros.

Tendo presente o interesse de ter regras comuns a todas as entidades que produzam atos normativos, Assembleia da República, Governo e regiões autónomas, os serviços do Parlamento tomaram a iniciativa de rever as suas regras, adaptando-as às necessidades sentidas.

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada pelas Leis n.º 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto e 43/2014, de 11 de julho.

ÂMBITO DA LEGÍSTICA MATERIAL

A área da legística tem sido objeto de vários estudos, inserida na mais vasta temática da qualidade da legislação, tendo havido várias tentativas de criação de um guia de atuação. São exemplo disso o Relatório Mandelkern, o trabalho da Comissão para a Simplificação Legislativa, criada no âmbito do XV Governo Constitucional, o grupo de trabalho criado na Assembleia da República na IX Legislatura, que veio a permitir a fixação das suas regras de legística, ou as normas que, até 2015, faziam parte do Regimento do Conselho de Ministros, que constavam do *Guia de Boas Práticas Legísticas* do XXI Governo Constitucional e que hoje constam do anexo ao Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional.

A legística preconiza um número de atuações relativamente vasto para a elaboração de um ato 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 ele se manifesta;
2. Enquadramento normativo do problema, verificando-se o quadro legal superior existente;
3. Determinação dos objetivos 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 possíveis;
7. Adoção da solução normativa que mais se adegue à solução do problema inicial;
8. Realização de estudos de impacto normativo;
9. Realização de audições;
10. Redação do texto normativo, respeitando as regras da legística formal, incluindo a organização sistemática;
11. Redação dos textos não normativos da iniciativa, de onde se destacam o preâmbulo ou a exposição de motivos e as fórmulas iniciais e finais da iniciativa;
12. Redação 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 efetuadas e nota para a comunicação social;

13. Redação 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, objetivos 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 dos meios humanos envolvidos.

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

As diferenças entre o processo legislativo da Assembleia da República e o do Governo são notórias.

No Governo, todo o processo de elaboração de um ato normativo se desenvolve dentro do mesmo órgão, tendo este controlo total sobre os diversos procedimentos de legística que levam à criação do ato 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 atos 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 dos Açores e da Madeira, 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 de a iniciativa dar entrada na Mesa da Assembleia da República.

O mesmo se poderá referir em relação às assembleias legislativas das regiões autónomas.

Assim, no que respeita aos parlamentos – quer se trate da Assembleia da República, ou dos parlamentos regionais – a aferição do cumprimento destes critérios e regras é feita apenas a partir do momento em que as iniciativas já estão apresentadas.

2.

SITUAÇÃO ATUAL

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 procede 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 ato que vai emitir.

É também a entidade a quem cabe a iniciativa legislativa que determina quais os objetivos a atingir com a respetiva intervenção, uma vez que essa determinação vai influenciar a orientação que se vai imprimir ao ato.

Pertence à entidade com poder de iniciativa a ponderação das alternativas à intervenção legislativa, podendo optar por uma proposta de autorregulação, ou por uma solução de natureza contratual, entre outras. No entanto, se optar pela intervenção legislativa e a respetiva iniciativa der entrada na Mesa da Assembleia da República, cabe a este órgão optar por um de dois caminhos: validar a intervenção legislativa, continuando o processo legislativo que conduz à aprovação da lei, podendo alterar o texto apresentado, na apreciação na generalidade ou na especialidade, ou entender que o problema é melhor solucionado através de outro tipo de intervenção, não aprovando a iniciativa legislativa, aquando da sua discussão e votação na generalidade.

Para a correta 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, podendo ainda ser elaborados cadernos temáticos, a solicitação dos Deputados ou por iniciativa dos serviços.

Havendo mais do que uma alternativa legislativa, a entidade com poder de iniciativa deve ponderá-las, de forma a adotar 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, o seu autor adotou uma determinada solução normativa, de entre as várias com que se terá 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 adotar a solução nela prevista ou alterá-la.

A Assembleia da República não realiza, em regra, estudos de impacto normativo. Todavia, com a entrada em vigor do regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos (**Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro**) todos os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República devem vir acompanhados de uma avaliação prévia de impacto de género elaborada nos termos daquele regime jurídico.

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 aplicam, de uma informação sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação e de uma resenha da legislação vigente referente ao assunto. Aliás, o próprio Governo vinculou-se, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 6.º do **Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro**, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, à obrigação de enviar à Assembleia da República, no caso de propostas de lei, «cópia (...) dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo.»

A Assembleia da República também procede a audições e solicita pareceres ou contributos, previamente à aprovação das leis, nos casos em que o entenda por conveniente, independentemente das audições que já tenham sido efetuadas 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 aprovado 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 sistêmicas, às epígrafes e às fórmulas iniciais e finais.

As leis da Assembleia da República, quando são publicadas, não têm preâmbulo ou notas justificativas. Também não as acompanham quaisquer documentos que contenham 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 pela comissão, antes da generalidade, ou, posteriormente, 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

Redação de atos normativos

A prática que tem vindo a verificar-se na Assembleia da República, no âmbito da legística formal, traduz-se num conjunto de regras que são observadas, caso a caso, em dois momentos: na discussão e votação na especialidade das iniciativas e em sede de redação final. Cabe à comissão parlamentar competente em razão da matéria fixar a redação final, nos termos do artigo 156.º do Regimento, mas essa redação parte da análise do projeto de decreto e de informação preparada pelos serviços, com sugestões relativamente ao texto aprovado, que têm como objetivo aperfeiçoar esse 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 retificações.

A redação final é feita com apelo aos conhecimentos e experiência das pessoas envolvidas e, além de outros meios, com o apoio de prontuários ortográficos da língua portuguesa e do *Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos*.

Republicações

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

O caso reporta-se à Proposta de 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 Diretiva n.º 2004/80/CE, do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade».

A Proposta de 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 deste decreto-lei contém uma alteração ao artigo 508.º do Código Civil. Acontece que o referido artigo 16.º não foi modificado por esta iniciativa, sendo que o artigo 508.º do Código Civil havia já sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2004, de 19 de março.

Tornou-se imperativo decidir como agir 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. 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 redação atualizada do artigo 508.º, mas com uma anotação inovadora (no seguimento do corpo do artigo), no sentido de ficar consignado que aquela redação 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 redação que já não estava em vigor.

3.

GUIA PRÁTICO PARA A ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Antes de se definirem quaisquer regras de legística material a serem aplicadas ao processo legislativo dos projetos e propostas de lei na Assembleia da República, importa definir aquelas que se aplicam à própria elaboração dos projetos de lei, uma vez que a elaboração das propostas de lei já segue as regras que a esse respeito são estabelecidas pelo Governo.

3.1. LEGÍSTICA MATERIAL

3.1.1. Regras aplicáveis à elaboração de projetos de lei

Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

Este é o primeiro passo a ser dado na criação de um ato normativo. Normalmente, o impulso normativo surge por se crer que existe um determinado problema que necessita de solução e que esta pode ser encontrada 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 correta. Assim, conhecendo a realidade sobre a qual se pretende agir, torna-se mais fácil optar por uma das soluções normativas com que o legislador se pode deparar.

Verificação do quadro normativo superior

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

Tratando-se da elaboração de um projeto 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 adotar com esse quadro normativo superior e a afastar aquelas que com ele não concordam.

Determinação de objetivos a atingir

A determinação de objetivos é um momento essencial na criação de um ato normativo. Muitas vezes, esses objetivos, por revestirem natureza política, estão já delineados nos programas políticos dos autores do projeto de lei; outras vezes, estão delimitados pelo quadro normativo superior. Em qualquer dos casos, é necessário

determinar quais os objetivos a atingir para se poder adotar soluções normativas coerentes entre si, não esquecendo que esses objetivos devem ser reais e realizáveis.

A determinação correta dos objetivos a atingir permite ainda, num segundo momento, avaliar o grau de exequibilidade e eficácia das soluções normativas adotadas.

Alternativas à intervenção normativa

Depois de estudado o problema e definidos os objetivos a atingir, pode chegar-se à conclusão de que a intervenção normativa não será, eventualmente, a melhor solução para o problema. 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 da adoção de outro tipo de medidas que não legislativas (por exemplo, realização de campanhas de informação ou promoção de formas de autorregulação).

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 sobre a qual 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 adoção 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-lhes resposta. Além disso, é necessário não esquecer os objetivos 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 adotar 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 atividades necessárias à elaboração do projeto, 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 projeto que organize os trabalhos e seja responsável pela elaboração das alternativas legislativas e pela decisão de adoção 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. Além disso, pode ponderar-se a solicitação da elaboração de estudos externos à equipa ou à comissão.

Realização de estudos de impacto normativo (nomeadamente de impacto de género)

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 aferir-se qual a relação custo/benefício na adoção 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 perceção das vantagens económicas inerentes a cada uma das alternativas.

Tal como já referido anteriormente, com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, os proponentes devem proceder à Avaliação de Impacto de Género relativamente a cada uma das iniciativas que apresentam. Para este efeito, foram aprovadas em Conferência de Líderes (cfr. súmula da reunião n.º 67, de 20 de junho de 2018) duas fichas (uma para os projetos de lei e outra para as propostas de lei) que os proponentes devem preencher e anexar às iniciativas apresentadas.

Redação 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 objetivos a atingir, é então necessário proceder à redação do próprio projeto de ato legislativo, a qual deve respeitar todas as regras de legística formal.

Realça-se, no entanto, que se deve começar por elaborar um esquema do projeto, 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, seguindo as regras de legística formal.

Realização de audições

Um procedimento importante para a elaboração das iniciativas legislativas é o da 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 projeto de iniciativa legislativa, apresentando-o a essas entidades para elas se pronunciarem.

Redação dos textos não normativos

Após a elaboração do texto normativo, devem ser redigidos os textos não normativos do projeto, 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 adotada:

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

Quanto ao conteúdo e à forma que assumem a exposição de motivos ou o preâmbulo, remete-se para as regras da legística formal, que estes devem 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 deem a conhecer o enquadramento legislativo, político, económico e social em que se insere aquela iniciativa 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 projetos de lei, as menções formulárias iniciais fazem referência ao facto de os Deputados de determinado partido apresentarem o projeto de lei ao abrigo das normas constitucionais e regimentais aplicáveis, sendo desejável que as identifiquem.

EXEMPLO

“Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do (...) apresentam o seguinte projeto de lei:”

“Assim, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do (...) apresentam o seguinte projeto de lei:”

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

EXEMPLO

**“Palácio de S. Bento, 13 de dezembro de 2017
Os Deputados”**

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

EXEMPLO

“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 no 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.

EXEMPLO

“Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro”

Realização do autocontrolo da constitucionalidade

Antes de se dar por findo o processo de criação de um projeto de lei, há que proceder a um autocontrolo da sua constitucionalidade. Este deve ser feito a três níveis: formal, para assegurar que a forma que se pretende dar ao ato é a permitida pela Constituição; material, para despistar qualquer desconformidade material entre as soluções adotadas no projeto de lei e a Constituição; e de competência, para verificar se, constitucionalmente, é permitido a um grupo parlamentar ou a um Deputado apresentar um projeto 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 projetos de lei que darão origem a leis, este autocontrolo é referente às leis de valor reforçado que regulem a mesma matéria em que

se pretende intervir, de forma a evitar situações de desconformidade entre estas e o projeto de lei.

3.1.2. Regras aplicáveis à elaboração de atos normativos

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 ou grupos parlamentares ou se trate de uma iniciativa de grupos de cidadãos eleitores, e revista a forma de projeto de lei, quer tenha sido apresentada pelo Governo ou pelas assembleias legislativas das regiões autónomas 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 submetida a votação.

Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

Perante um determinado projeto de lei ou proposta 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 corretamente 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 projeto 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 na comissão, durante a apreciação na especialidade das iniciativas legislativas, mas igualmente se baixou para nova apreciação na generalidade.

Essa verificação tem duas finalidades: conformar as soluções normativas que se estão a adotar com esse quadro normativo superior, afastando-se aquelas que ele não permite, e conferir ao ato 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 autocontroles de constitucionalidade e legalidade, que abordaremos mais tarde.

Determinação de objetivos a atingir

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

Havendo várias iniciativas sobre a mesma matéria, cada uma com diferentes objetivos, 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 objetivos que consubstanciam 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 objetivos 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.

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 autorregulação, 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.

Um deles é o da preparação pelos serviços da Assembleia da República da nota de admissibilidade, que se destina a informar o Presidente da Assembleia da República para efeitos de admissão das iniciativas legislativas e que funciona como um primeiro momento de verificação do cumprimento dos requisitos formais e da constitucionalidade e legalidade.

Em relação a todos os projetos e propostas de lei é elaborada uma nota técnica pelos 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 respetiva 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 resultante da revisão do Regimento, em julho de 2007.

Com a alteração ao Regimento da Assembleia da República de janeiro de 2018², a nota técnica passou a integrar um relatório de AIG, elaborado nos termos do regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos, designadamente, quanto à utilização de linguagem não discriminatória.

A apreciação das consequências da aprovação e previsíveis encargos com a respetiva aplicação não é, em regra, objeto de grande desenvolvimento na nota técnica, pois apenas é aprofundada em casos 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 caráter legislativo ou não.

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

No caso dos parlamentos, é muito comum que existam várias iniciativas legislativas sobre a mesma matéria, com diferentes autores (que podem ser unicamente Deputados ou grupos parlamentares, mas também podem ter origem no Governo ou em grupos de cidadãos) e com diferentes soluções, que podem até ser divergentes ou contraditórias, para o mesmo problema. Estando em apreciação várias iniciativas sobre a mesma matéria, cabe ao legislador, considerados os objetivos 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 adotadas, por forma a abranger todas as vertentes do problema que originou o impulso legislativo.

² O Regimento da Assembleia da República n.º 1/2018, de 22 de janeiro, que entrou em vigor no primeiro dia da 4.ª sessão legislativa da XIII Legislatura, alterou o artigo 131.º do RAR.

Organização dos meios humanos envolvidos

O processo legislativo parlamentar envolve um número considerável de pessoas, desde a entrada da iniciativa legislativa até à sua publicação, sob a forma de lei.

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 intervenções no Plenário e para acompanhamento da discussão da iniciativa na especialidade.

No que diz respeito à nota técnica, é indispensável a articulação entre os vários serviços envolvidos na sua elaboração. É também desejável que essa colaboração exista noutras fases do processo legislativo (na elaboração do texto final, bem como do projeto de decreto e da informação que o acompanha, para efeitos de redação final) uma vez que tal tem demonstrado contribuir para uma melhor qualidade do diploma final.

Realização de estudos de impacto normativo

Quando os autores das iniciativas legislativas não tenham promovido a realização de estudos de impacto normativo, pode a Assembleia da República solicitá-los, se o entender necessário.

A avaliação do impacto (AI) tem vindo a assumir uma importância crescente, entendendo-se como uma análise *ex ante* que não se confina a medidas legislativas, antes abrangendo todo o tipo de propostas, ainda que não legislativas. Em regra, este tipo de avaliação cabe aos governos e não aos parlamentos.

Na verdade, não seria economicamente viável, nem se justifica, que a Assembleia da República tivesse especialistas em todas as áreas de conhecimento disponíveis para fazer avaliações de impacto, sendo, ainda assim, essencial que os parlamentos tenham recursos que saibam trabalhar com a AI, interpretando os estudos recebidos, e que possam selecionar as iniciativas a propor para serem objeto de avaliação.

É da maior relevância que os estudos de avaliação de impacto feitos pelo Governo sejam sempre enviados à **Assembleia da República com a iniciativa legislativa** que apresenta, tendo em conta que a AI é um instrumento importante para melhorar a qualidade da legislação.

Por outro lado, sendo um processo oneroso, não se justifica a elaboração de AI para todas as iniciativas legislativas, sendo necessário definir critérios para selecionar as que devam ser objeto dessa avaliação.

A AI, tendo em conta a maior ou menor complexidade das questões envolvidas e o acesso à informação necessária, exige tempo, o que nem sempre é compatível com os prazos para tramitação do processo legislativo.

Consiste num processo lógico – que pode utilizar vários métodos – para analisar o impacto, negativo e positivo, direto ou indireto, nas diversas variáveis (económica, social e ambiental) de determinada medida, bem como das medidas alternativas (quando existam) para atingir o mesmo resultado.

A tendência atual vai no sentido de usar a AI como instrumento de simplificação e de redução dos encargos administrativos impostos aos cidadãos e empresas. Porém, a AI também permite uma análise sistemática dos aspetos de cariz económico, social e ambiental dos impactos de determinada política ou opção legislativa.

O Governo, através da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março**, aprovou um modelo de avaliação prévia de impacto legislativo, através do qual se pretende medir o impacto das iniciativas legislativas na vida das pessoas e na atividade das empresas, em especial, nas micro, pequenas e médias empresas.

O sistema criado permite identificar, medir e estimar, com base em critérios e parâmetros padronizados, de modo sistemático e numa fase precoce do procedimento legislativo, os encargos decorrentes da legislação, prosseguindo os seguintes objetivos:

- a) Eliminar, reduzir e/ou mitigar encargos criados por legislação e que não são considerados necessários e/ou justificados, possibilitando a ponderação de medidas alternativas que atinjam o mesmo resultado de forma menos onerosa para os destinatários das normas;
- b) Aumentar a eficiência e racionalidade económica dos atos legislativos;
- c) Consolidar uma cultura de avaliação e simplificação, bem como promover a modernização administrativa;
- d) Melhorar as práticas legislativas e a qualidade dos atos legislativos;
- e) Apoiar o processo de decisão política; e
- f) Reforçar a comunicação das iniciativas aprovadas pelo Governo.

A AI é um processo de cariz exclusivamente técnico, auxiliar da decisão política, que nunca se substitui a ela. Tão pouco deve ser vista como um processo formal que, sendo obrigatório e complexo, torne mais moroso e difícil o processo legislativo.

Redação do texto normativo

Se o texto final se basear apenas numa iniciativa legislativa, deve proceder-se à introdução no mesmo das alterações que tenham sido 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 de legística formal.

Caso se elabore um texto completamente novo, tendo em consideração as votações realizadas na especialidade, deve delinear-se o esquema do texto, proceder-se à

sua divisão sistemática, fazer-se a ordenação de temas e redigir-se as normas, consoante as regras de legística formal.

Realização de audições

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

Deve começar-se por ter em atenção a necessidade de verificar e realizar as audições obrigatórias por lei. Paralelamente, deve considerar-se a audição de outras entidades, que, não sendo imposta legalmente, é conveniente 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 a iniciativa legislativa é alterada substancialmente.

No que toca às demais audições, sejam ou não obrigatórias por lei, são realizadas pela comissão competente em razão da matéria durante a apreciação na generalidade ou durante a 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 eletrónica, em separata, da iniciativa legislativa objeto 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 *online* ou de debates nacionais.

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.

Redação dos textos não normativos do ato

Elaborado o texto final ou de substituição, devem ser também redigidos os textos não normativos do mesmo.

No que toca ao preâmbulo, e admitindo a sua inclusão nas leis, deve este ser redigido até ao momento de o texto final ou de substituição ser submetido à votação final global pelo 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, sendo as menções formulárias iniciais redigidas no momento da elaboração do projeto de decreto, fazendo referência à norma habilitante e ao órgão que o aprova.

EXEMPLO

“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 datas e assinaturas correspondentes.

EXEMPLO

“Aprovada em 1 de julho de 2017.
O Presidente da Assembleia da República, *Eduardo Ferro Rodrigues*.
Promulgada em 14 de julho de 2017.
Publique-se.
O Presidente da República, *Marcelo Rebelo de Sousa*.
Referendada em 24 de julho de 2017.
O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.”

Deve ser atribuída uma epígrafe a cada artigo que traduza, sinteticamente, o conteúdo do artigo a que se refere.

Finalmente, o título da lei deve traduzir, de modo sintético, o seu objeto e, quando se tratar de lei que proceda a alteração de outro diploma normativo, deve, em regra, referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração.

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.

O autocontrolo deve realizar-se em três momentos: após a entrada da iniciativa, na admissão da iniciativa pelo Presidente da Assembleia da República

(informada pela nota de admissibilidade elaborada pelos serviços), 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 ato é a permitida pela Constituição; da conformidade material, para evitar qualquer desconformidade das soluções adotadas na nova lei com a Constituição; e de competência, para se verificar se, constitucionalmente, é permitido à Assembleia da República legislar sobre a matéria em causa.

Realização do autocontrolo da legalidade

O autocontrolo da legalidade deve 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 REDAÇÃO DE TEXTOS NORMATIVOS

Clareza no discurso

É o mais importante princípio a ter em consideração na redação de qualquer texto normativo ou de textos não normativos do ato, 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 efetivo 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 deve observar-se um conjunto de regras:

- i) Adotar a formulação do texto que for objetivamente mais compreensível, usando rigor e precisão na linguagem (frases simples, claras e concisas);
- ii) Evitar redações vagas que permitam interpretações diversas;
- iii) Evitar conceitos indeterminados, bem como textos demasiado minuciosos, com referências desnecessárias;
- iv) Usar a voz ativa e a forma afirmativa e evitar a dupla negativa.

EXEMPLO

“Artigo 59.º

Estudos, pareceres, projetos e consultoria

Os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados e a representação judiciária e mandato forense devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades contratantes.”

Padrão da língua

O nível de língua a utilizar deve corresponder ao português produzido pelos falantes escolarizados, designado por português padrão. 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 redação 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 sintáticos, bem como neologismos e estrangeirismos.

Uniformidade de conceitos

Os conceitos utilizados devem manter o mesmo significado ao longo do ato normativo (uniformidade interna) e o sentido atual que têm no ordenamento jurídico e já utilizado noutros atos (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 ato normativo e conter o respetivo significado.

Conceitos técnicos e científicos

Sempre que haja necessidade de o ordenamento jurídico regular áreas especializadas, justifica-se que, em alguns atos 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 ato e os seus destinatários.

Dever-se-á recorrer a normas de definição sempre que o ato 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 efetuar 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 redação de textos normativos.

EXEMPLOS

“Página eletrónica” ou “sítio” em vez de “site”

“Correio eletrónico” em vez de “e-mail”

Como exceções à regra, mencionam-se duas situações:

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

Relativamente ao vocabulário geográfico, nomeadamente toponímico, deve utilizar-se, como regra geral, a palavra portuguesa, mesmo nos casos menos conhecidos (“Francoforte” em vez de “Frankfurt”).

No caso de se tratar de sujeitos jurídicos estrangeiros ou internacionais, também deve ser utilizada a regra geral, ou seja, as respetivas designações devem 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 respetiva designação no idioma original, uma vez que o redator normativo não tem competência, neste contexto, para exercer funções de tradutor (Chinese Trust Foundation).

Os antropónimos estrangeiros devem ser sempre redigidos na língua original, sem necessidade de tradução, uma vez que não há tradução direta 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 (O Presidente da República Popular da China, Xi Jinping).

CONSTRUÇÃO SINTÁTICA DE TEXTOS NORMATIVOS

Linguagem não discriminatória

Nos termos do regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos, aprovado pela **Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro**, na elaboração dos atos normativos deve ser minimizada a especificação de género, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, ainda que sem colocar em causa a clareza do discurso.

Quando se recorre, designadamente, à utilização de barras para separar designações nominais (o/a beneficiário/a) pode comprometer-se a legibilidade do ato normativo. São preferíveis outro tipo de soluções como a utilização de formas genéricas e de pronomes invariáveis aplicáveis a ambos os géneros.

Quando possível, deve eliminar-se o artigo antes de um substantivo comum e dar-se preferência à utilização de nomes com um só género gramatical para designar pessoas de ambos os sexos:

EXEMPLOS

Em vez de “o Ministro”, utilizar “o membro do Governo”;

Em vez de “o requerente”, utilizar “a pessoa que requer” ou “quem requerer”;

Em vez de “o interessado”, utilizar “as pessoas interessadas”.

Deve optar-se por nomes coletivos ou nomes representando instituições/ organizações, salvo se houver que designar a pessoa, enquanto titular do cargo ou função.

EXEMPLOS

Em vez de “O Presidente do Conselho de Administração”, utilizar
“a presidência do Conselho de Administração”

Em vez de “o/a conservador/conservadora” usar “a conservatória”

Orações e períodos

Um dos pontos cruciais da redação 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 sintática 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 atos normativos deve utilizar-se o presente do indicativo, para ligar a previsão à estatuição.

O tempo verbal deve refletir que a norma é atual.

O presente do indicativo deve ainda utilizar-se nos seguintes casos:

- Em normas que remetem para acontecimentos futuros, uma vez que o efeito é sempre algo que ocorre no presente;

EXEMPLO

“Durante o ano de 2018 são contratados 40 psicólogos e 40 nutricionistas para o SNS.”

- Em normas com efeitos retroativos, que se projetam 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 nomes unidos por hífen, em regra, ambos os substantivos podem variar em número (Bilhete-postal, bilhetes-postais, carta-branca, cartas-brancas, Estado-Membro, Estados-Membros).

No entanto, se o segundo substantivo limita o sentido do primeiro ou se indica finalidade, só o primeiro se pluraliza (Café-concerto, cafés-concerto; escola-modelo, escolas-modelo; navio-escola, navios-escola).

No plural de compostos constituídos por um substantivo e um adjetivo, devem ambos variar em número (os trabalhadores liberais).

No plural de compostos com um substantivo e um elemento invariável, apenas o substantivo pode variar em número (vice-presidentes).

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

Utilização de adjetivos

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

Assim, pode ser necessária a utilização cumulativa de adjetivos em relação a um único substantivo (Tornar injusto ou imoral o conteúdo do preceito legal).

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

Relativamente à flexão em número dos adjetivos compostos, em geral, apenas o último elemento pode variar em número (Aprovar os estatutos político-administrativos das regiões autónomas).

Quanto à flexão em género dos adjetivos compostos, em geral, apenas o último elemento pode variar em género (A autonomia político-administrativa das regiões autónomas).

Relativamente à flexão em género e número de vários adjetivos com um substantivo, todos os adjetivos devem concordar em género e número (As diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas).

Quando se verifique a flexão de compostos formados por dois adjetivos, em geral, ambos os elementos variam em género e número (Sociais-democratas).

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

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

A concordância de adjetivos com substantivos de género e número diferentes deve fazer-se com os adjetivos a assumir o masculino plural (Assegurar as garantias e os direitos adequados).

Utilização de advérbios

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

Também se podem utilizar advérbios de modo com função exemplificativa como instrumento de clarificação do discurso normativo (O presente decreto-lei tem de interagir, designadamente, com a Lei dos Ensaios Clínicos).

A utilização de advérbios de tempo pode verificar-se para reforçar o sentido de um adjetivo (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 (Constitui contraordenação 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 (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 incorreta na elaboração de textos normativos.

Podem apontar-se duas exceções a esta regra: admissibilidade de elipses, por razões de economia de redação e por não afetarem a neutralidade do texto normativo (A apresentação do requerimento [de candidatura] deve fazer-se em folha [de papel] devidamente preenchida com os dados mencionados no artigo anterior) e admissibilidade de zeugmas, que consistem na omissão de palavras que já foram anteriormente escritas (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 ato.

FORMAS DE REDAÇÃO E CASOS ESPECIAIS DE SÍMBOLOS LINGUÍSTICOS

Maiúsculas e minúsculas

São frequentes as dúvidas quanto a 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.

A inicial maiúscula é usada:

- 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 atos jurídicos determinados, desde que identificados pelo número ou título;

EXEMPLO

“3 - O disposto na presente lei não é aplicável quando o facto constituir contraordenação prevista no Código dos Valores Mobiliários, no Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo, aprovado em anexo à Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro, ou no Regime Jurídico do Capital de Risco, do Empreendedorismo Social e do Investimento Especializado, aprovado em anexo à Lei n.º 18/2015, de 4 de março.”

- Nas palavras que representam sujeitos jurídicos, bem como órgãos de pessoas coletivas, salvo se a referência for indeterminada;

EXEMPLO

“4 - O disposto nos números anteriores não prejudica as competências cometidas por lei aos representantes dos municípios junto do Conselho Metropolitano da AMP.”

- No caso de serviços, incluindo organizações institucionalizadas, mesmo que não personalizadas;

EXEMPLO

“d) A não comunicação atempada à Direção-Geral das Atividades Económicas, pelas entidades gestoras da plataforma eletrónica da alteração dos elementos objeto da comunicação da atividade;”

- Nos topónimos (países, regiões, localidades, ruas, ou qualquer outra referência designativa do caráter geográfico);
- Nos nomes astronómicos e pontos cardeais, estes últimos quando designem regiões;
- Nos nomes que se relacionem com o calendário, com eras históricas, com festas públicas e religiosas;
- Nos ramos do saber ou artes, quando designem disciplinas escolares ou programas de estudo;
- Nos livros e outras publicações periódicas, obras e produções artísticas de qualquer género;
- Nos nomes próprios de objetos tecnológicos, nomeadamente, quando são de natureza determinada;
- Nos títulos honoríficos, patentes militares, graus académicos e referências similares.

A inicial minúscula é usada:

- Quando são feitas menções aos símbolos representativos ou protocolares do Estado ou de outros sujeitos jurídicos (bandeira nacional, hino nacional);
- Nos etnónimos (nomes de raças, povos ou habitantes de um lugar);
- Nas línguas (oficiais ou não) faladas nos diferentes Estados, regiões, etc. (o português);
- Nos nomes dos pontos cardeais, quando designam direções ou limites geográficos;
- Nos nomes dos dias, meses e estações do ano.

Abreviaturas

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

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

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

- Designações cerimoniais ou protocolares de titulares de cargos públicos e designações académicas ou profissionais;

EXEMPLO

S. Ex.ª; Sr. Prof. Doutor.

- Remissão para número de um artigo, salvo quando se utilizar a expressão “número anterior” ou “número seguinte”.

EXEMPLO

“3 - A publicação referida na alínea d) do n.º 1 pode ser feita na íntegra ou por extrato, conforme for decidido pela CMVM, podendo ainda a CMVM determinar que a mesma seja efetuada nas plataformas eletrónicas.”

- 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 ato normativo, através de uma menção inicial por extenso, seguida da sigla ou acrónimo entre parênteses, em letra maiúscula.

As siglas e acrónimos não admitem flexão nem pontos abreviativos [Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), entidade pública empresarial (EPE), instituto público (IP)].³

Numerais (cardinais, ordinais e numeração romana)

Na redação de atos 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 devem ser escritos, sempre, por algarismos:

- Quando expressem um valor monetário;
- Na redação de percentagens e permilagens;
- Na redação 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;
- Na redação de valores expressos em unidades de medida legais.

EXEMPLO

“Constitui contraordenação grave a violação do disposto nos n.ºs 1, 2 ou 3.”

EXEMPLO

“Emitir valores mobiliários representativos de dívida pública direta do Estado até ao limite de 1 000 000 000,00 €, nos termos e com as finalidades previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 147.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018.”

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

³ No que se refere a “sociedade anónima” deve ser seguido o critério adotado no artigo 275.º do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, e grafar “S.A.”.

A numeração romana é usada nos seguintes casos:

- Nas divisões sistemáticas do ato normativo;
- Nos anexos (no caso de haver mais do que um);
- Nas subalíneas (em letras minúsculas).

O símbolo (€) nos montantes em números deve ser colocado após o montante e dele separado por um espaço protegido, de acordo com as regras vertidas no Guia do Tradutor e no Código de Redação Interinstitucional do Serviço das Publicações da União Europeia.

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 respetivo enunciado, o qual deve terminar com dois pontos.

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 $I(e)$:

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

sendo:

$P e (15 e + \text{anos})$ = população de 15 e mais anos de idade, sabendo ler e escrever;

$P t (15 e + \text{anos})$ = população total de 15 e mais anos de idade”

PONTUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA REDAÇÃO 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 correção da linguagem utilizada na escrita. A vírgula tem o sentido de pausa na comunicação que se pretende efetuar. Se estivermos perante um texto normativo, cujo sentido

pode ser alterado pela pontuação que é utilizada, devemos optar por observar algumas regras básicas.

Como em qualquer outro texto, na redação normativa não se deve escrever uma vírgula entre sujeito e predicado; predicado e respetivos complementos; verbos com tempo verbal composto (Compete ao Governo ir verificando determinadas situações...).

Deve sempre utilizar-se vírgula nos seguintes casos:

- Antes do tempo verbal gerúndio (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 sintática;
- Nas orações intercaladas (A licença de utilização é suspensa, caso em que o titular não pode exercer a respetiva atividade, quando haja incumprimento...);
- Antes do pronome “que”, quando se introduz uma oração relativa com valor explicativo (A licença tem a duração de dois anos, que representam o tempo de exercício da atividade);
- Antes das conjunções adversativas que iniciem uma oração (mas, todavia, porém, etc.);
- Entre um nome e uma data (Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, adotada em Genebra, em 21 de maio de 2003);
- Na redação de epígrafes e denominações de divisões sistemáticas só se deve usar vírgulas na enumeração.

Ponto e vírgula

Na redação 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 prómio e não para anteceder um esclarecimento ou definição.

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

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 retos para referenciar, em alterações efetuadas, que as epígrafes dos artigos, as denominações das divisões sistemáticas, os proémios, os números de artigos, as alíneas e as subalíneas se mantêm inalterados.

EXEMPLO

“1 - As técnicas de PMA, incluindo as realizadas no âmbito das situações de gestação de substituição previstas no artigo 8.º, só podem ser ministradas em centros públicos ou privados expressamente autorizados para o efeito pelo Ministro da Saúde.

2 - [...]”

Negritos, itálicos e aspas

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

Parênteses (curvos e retos) 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 retos devem ser utilizados para, em caso de alterações, indicar que as epígrafes dos artigos, e as denominações das divisões sistemáticas, os prêmios, os números de artigos, as alíneas e as subalíneas se mantêm inalterados.

O travessão só pode ser utilizado no texto normativo para efetuar a separação entre o algarismo que indica o número de um artigo e o respetivo texto e em caso de aditamento de artigos, para separar o número do artigo aditado (que se mantêm) 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 fracionários (barra de fração - 1/2), ou para abreviaturas (barra de abreviatura - a/c = aos cuidados de).

Posteriormente, passou a ser utilizada com valor disjuntivo, para separar elementos que podem ser utilizados em alternativa (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 redação 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 objetivos 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 (pé-de-meia), um substantivo e um adjetivo (amor-perfeito), um adjetivo e um substantivo (Primeiro-Ministro); dois adjetivos (azul-escuro); uma forma verbal e um substantivo (conta-gotas) e duas formas verbais (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 (Trás-os-Montes);
- Nos nomes em que entram os elementos grão e grã (Grã-Bretanha, Grão-Pará);
- Nos nomes em que se combinam simetricamente formas onomásticas (médico-cirurgião);

- Nos gentílicos (nomes que indicam procedência ou naturalidade) dos compostos onomásticos (cabo-verdiano);
- Para ligar pronomes, séries de pronomes e contrações de pronomes aos verbos de que dependem (louv-o);
- Nas formas do futuro ou do condicional, havendo mesóclise (interposição de pronomes nos verbos – 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 condições constantes de gramáticas e prontuários ortográficos da língua portuguesa (exemplos: ante, anti, contra, extra, pós, pré, pró, sob, sub, ultra, vice), existindo novas regras para os prefixos terminados em vogal, em que o hífen só se aplica quando o segundo elemento começar por h ou por vogal igual àquela com que o prefixo termina.

3.2.2. REDAÇÃO DO ATO NORMATIVO

ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA

Divisões sistemáticas

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

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

As diferentes divisões sistemáticas devem estar ordenadas numericamente e ser identificadas através de numeração romana.

EXEMPLO

“Lei n.º 35/2014, de 20 de junho

Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

PARTE II

Vínculo de emprego público

TÍTULO I

Trabalhador e empregador

CAPÍTULO I

Trabalhador

SECÇÃO I

Requisitos para a constituição do vínculo de emprego público”

Em leis de menor dimensão podem ser dispensadas algumas ou a totalidade das divisões referidas:

Alguns atos normativos não necessitam de divisões sistemáticas. Essa opção deverá ser feita tendo em conta a matéria em causa e a respetiva densidade normativa do ato.

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.

Na sua redação, a primeira palavra deve ser grafada com letra inicial maiúscula, devem ser realçadas a negrito e colocadas imediatamente abaixo da divisão sistemática a que correspondem, ambas centradas no texto.

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

Anexos

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

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

Devem também constar de anexos, referenciados no articulado como fazendo parte integrante do ato legislativo, 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. De igual modo, deve ser utilizado um anexo em caso de alteração ou de aditamento de anexo.

Um anexo pode ainda conter um articulado autónomo ao texto do ato, com um regime jurídico específico (opção comum na redação de estatutos).

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

O anexo deve ser referenciado pela menção “ANEXO” grafada em letras maiúsculas. Quando existam vários anexos, devem os mesmos ser identificados através de numeração romana, para facilitar a sua distinção. Imediatamente abaixo, dentro de parêntesis curvos, podem ser indicadas as disposições do ato normativo que fazem referência ao anexo.

Sempre que possível, o anexo é identificado com um título (realçado a negrito), que deve traduzir o seu conteúdo. A inclusão de títulos mostra-se especialmente útil nos atos normativos que integram diversos anexos.

EXEMPLO

Lei n.º 99/2017, de 25 de agosto

“Artigo 4.º

Alteração aos anexos I, III, V, IX, X e XI à Lei n.º 12/2009, de 26 de março

Os anexos I, III, V, IX, X e XI à Lei n.º 12/2009, de 26 de março, alterada pela Lei n.º 1/2015, de 8 de janeiro, são alterados nos termos constantes do anexo I à presente lei, da qual faz parte integrante.

Artigo 5.º

Aditamento do anexo XII à Lei n.º 12/2009, de 26 de março

É aditado à Lei n.º 12/2009, de 26 de março, alterada pela Lei n.º 1/2015, de 8 de janeiro, o anexo XII, com a redação constante do anexo II à presente lei, da qual faz parte integrante.”

ANEXO II

(a que se refere o artigo 5.º)

Aditamento do anexo XII à Lei n.º 12/2009, de 26 de março

“ANEXO XII

Dados a registar no Compêndio dos Bancos de Tecidos e Células da UE”

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.

Os anexos são incluídos após as menções formulárias finais.

Republicações

Nos termos dos n.ºs 2 a 4 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às respetivas alterações, nos seguintes casos:

- Constituição, estatutos político-administrativos das regiões autónomas, leis orgânicas, leis de bases, leis-quadro e lei sobre a publicação, a identificação e o 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 ato legislativo em vigor, salvo no caso de alterações a códigos; ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada;
- Todos os diplomas – sempre que se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo das leis em vigor ou o legislador o determine, atendendo à natureza do ato.

Por outro lado, não são objeto de republicação (As alterações legislativas constantes da lei do Orçamento do Estado, ou suas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão).

A indicação da republicação deve constar de artigo autónomo a inserir nas disposições finais do ato.

EXEMPLOS

Lei n.º 32/2017, de 1 de junho

“Artigo 10.º

Republicação

1 - É republicada no anexo I, que faz parte integrante da presente lei, a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, com a redação atual e demais correções materiais.

2 - É republicada no anexo II, que faz parte integrante da presente lei, a Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, com a redação atual e demais correções materiais.”

Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto

“Artigo 6.º

Republicação

É republicada em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com a redação atual e as necessárias correções materiais”

A utilização da expressão “com as necessárias correções materiais” no âmbito da republicação decorre da necessidade de fazer pequenas atualizações ou correções imprescindíveis para que a republicação seja um documento uniforme e coerente, mas que, por não consubstanciarem alterações substantivas, não estão incluídas na alteração legislativa. Trata-se, nomeadamente, de corrigir remissões que em virtude das alterações introduzidas no diploma possam ter ficado desatualizadas, de garantir o respeito das regras gramaticais da língua (apuramos, algumas vezes, a não existência de concordância em género e em número de adjetivos com substantivos), a correta designação de entidades citadas (a qual pode, entretanto, ter sofrido alteração) ou até a adaptação e correção da unidade monetária (tendo em conta, por exemplo, o pagamento de coimas em escudos em legislação antiga).

No conceito “correções materiais” não podem, no entanto, ser consideradas modificações que consubstanciam alterações substantivas à redação em vigor, as quais só podem ser feitas através de alteração legislativa. Em termos genéricos, uma republicação traduz a redação atual do diploma, é o texto que consolida a versão original com todas as alterações que lhe foram introduzidas, não podendo, nessa sede, ser inseridas alterações ao regime vigente; qualquer alteração que se pretenda introduzir à lei vigente deve constar de alteração legislativa.

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

Havendo republicação ela deve ser sempre anexa ao texto final que é enviado pela comissão para votação final global em Plenário.

Assinala-se o trabalho desenvolvido pela Imprensa Nacional de consolidação legislativa, que possibilita ao cidadão que consulta o *Diário da República Eletrónico* (DRE) aceder à versão atualizada de alguns atos normativos, integrando num único documento as várias alterações e retificações de que um diploma foi alvo. O regime consolidado de um ato normativo facilita o acesso generalizado ao direito vigente, mas não assume qualquer valor legal, por isso a sua utilização deve ser feita com alguma prudência e não dispensa a consulta das versões autênticas dos diplomas, bem como a verificação cuidadosa do histórico das modificações já sofridas e não apenas da versão consolidada.

REDAÇÃO DE TEXTOS NÃO NORMATIVOS DO ATO

Títulos

O título deve conter os elementos essenciais de forma a traduzir, de modo sintético e rigoroso, o conteúdo do ato normativo.

Deve ainda indicar a legislação alterada, revogada⁴ ou suspensa, referindo qual o número de ordem da alteração do diploma relativamente à redação original.

É, porém, desaconselhável a indicação do número de ordem de alteração⁵, por razões de certeza jurídica, relativamente a diplomas que já sofreram um elevado número de alterações e quando se verifique, no respetivo histórico de alterações, que não tem vindo a ser feita essa menção.

Tem sido essa a prática seguida nas alterações introduzidas à maioria dos códigos e a regimes equiparáveis, como a Lei Geral Tributária, bem como nas leis que aprovam o Orçamento do Estado.

EXEMPLO

“Lei n.º 43/2017, de 14 de junho

Altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, procede à quarta alteração à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano, e à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados.”

⁴ Apenas em caso de revogação integral de um diploma.

⁵ Sobre esta questão, consultar ainda “Alterações, aditamentos, suspensões e revogações”.

Tratando-se de ato normativo exclusivamente modificativo, revogatório ou suspensivo de outro, além da identificação do diploma afetado, com o número e data de publicação, deve também ser referido o seu título.

Nos casos excepcionais em que a identificação dos diplomas alterados no título da nova lei possa torná-lo demasiado extenso e de difícil apreensão, parece aconselhável elencar todos os diplomas modificados no próprio articulado, preferencialmente no artigo relativo ao objeto, devendo o título da nova lei mencionar apenas, por uma questão informativa, que são introduzidas alterações a diplomas.

EXEMPLOS

“Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto⁶

Aprova o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, transpõe o capítulo III da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e procede à alteração de Códigos e outros diplomas legais.”

“Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto⁷

Regula a troca automática de informações obrigatória relativa a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência e no domínio da fiscalidade, transpondo as Diretivas (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, e (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio de 2016, e procedendo à alteração de diversos diplomas.”

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

Há que ter em consideração que a forma de identificação dos atos jurídicos da União Europeia foi alterada a partir de 1 de janeiro de 2015. Na referência a este tipo de atos deve ser mantida a forma original de identificação.

⁶ A Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, altera 14 diplomas.

⁷ A Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto, altera seis diplomas.

EXEMPLO

“Lei n.º 29/2018, de 16 de julho

Transpõe a Diretiva (UE) 2015/1794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de outubro de 2015, na parte em que altera a Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, e a Diretiva 2009/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, no que respeita aos marítimos, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 15/97, de 31 de maio, e à primeira alteração à Lei n.º 146/2015, de 9 de setembro.

Preâmbulos e justificações ou exposições de motivos

Os atos legislativos da Assembleia da República não são acompanhados, na sua publicação, 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, dando a conhecer os objetivos e as linhas orientadoras das leis aos seus destinatários. Poderia ainda ser relevante no que diz respeito à redução de custos atinentes à ineficácia de algumas leis e à eventual redução do que já se designa por “inflação legislativa” (sendo que estes fatores não são apenas superáveis através da existência ou não de preâmbulos, mas da aplicação de outras medidas, designadamente de estudos de impacto).

Cumprir destacar, pelo seu caráter inovador, as leis consolidantes (previstas no artigo 11.º-A da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na redação dada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), que integram uma exposição de motivos, especificando não apenas o objetivo a que se propõem como também os diplomas que são incorporados no texto único criado sobre a matéria em causa. São disso exemplo a Lei n.º 15/2014, de 21 de março, «Lei consolidando a legislação em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde», e a Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto, «Consolidação da legislação em matéria de direitos das associações de mulheres».

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

- As linhas orientadoras da lei e a sua motivação (incluindo estudos de impacto em que se saliente, em especial, a necessidade de um novo ato, a relação entre custo e benefício e a definição clara dos objetivos 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 e finais

A lei formulário prevê menções formulárias diferentes quer em função do órgão emitente quer em função do tipo de ato em concreto.

Os diplomas da Assembleia da República devem apresentar o formulário previsto nos artigos 9.º e 11.º da lei formulário.

As menções formulárias iniciais são referências às disposições constitucionais ou legais ao abrigo das quais o ato é aprovado (normas habilitantes) e à identificação do órgão que o aprova. Tratando-se de lei constitucional ou orgânica deve ainda ser feita referência expressa a essa sua natureza. Apresentam-se após o número e a data da publicação do ato.

As menções formulárias finais são necessárias para aferir e comprovar a autenticidade, a regularidade e a data do ato. Apresentam-se no final do texto do ato normativo e, no caso das leis, devem respeitar o disposto no n.º 3 do artigo 11.º da lei formulário, compreendendo, sucessivamente, a data da aprovação, a assinatura do Presidente da Assembleia da República, a data da promulgação, a ordem de publicação e a assinatura do Presidente da República, a data da referenda e a assinatura do Primeiro-Ministro.

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 ato.

FORMULAÇÃO E REDAÇÃO DE ARTIGOS

Organização do ato normativo em artigos

Os atos 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 e não deve 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 efetua-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 efetuar-se através da menção «Artigo único».

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 incorreta a subdivisão de subalíneas.

Ordenação e sequência de artigos

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

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

As normas substantivas devem preceder as normas adjetivas.

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

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 respetivas normas orgânicas. A menção a competências deve ser relativa aos órgãos e não aos sujeitos jurídicos, uma vez que estes têm atribuições, não competências.

EXEMPLO

“Atribuições do Instituto do Desporto de Portugal” e “Competências da direção do Instituto do Desporto de Portugal”.

Se estivermos perante atos normativos com um ou mais órgãos, as normas orgânicas devem preceder as regras relativas à competência e às formas de atividade.

EXEMPLO

“Artigo 4.º Composição do Conselho de Direção;

Artigo 5.º Designação dos membros;

Artigo 6.º Competências;

Artigo 7.º Contratos a celebrar pelo Conselho de Direção”

Se o ato normativo regular mais do que um sujeito ou órgão devem as respetivas 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 de a regra a observar na redação de atos normativos ser a do recurso à forma articulada dos atos, na verdade, alguns atos, designadamente algumas resoluções da Assembleia da República, não recorrem à forma articulada. É importante saber quando essa prática é ou não admissível.

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

Quando os atos 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 atos normativos existam textos dificilmente redigidos sob a forma de articulado (exemplo: mapas e tabelas), devem os mesmos ser incluídos como anexos após a respetiva menção expressa no ato.

REDAÇÃO 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 correta formulação.

A inclusão de princípios jurídicos num ato normativo deve ser efetuada de forma moderada. Deve optar-se pela redação 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 ato normativo, o que não impede a inclusão de princípios no início de cada divisão sistemática.

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

Alterações, aditamentos, suspensões e revogações

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

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

EXEMPLO

Lei n.º 90/2017, de 22 de agosto

“Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro

Os artigos 1.º, 2.º, 4.º a 9.º, 15.º, 17.º a 21.º, 26.º, 31.º e 34.º da Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro, passam a ter a seguinte redação:»

«Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro

É aditado à Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 40/2013, de 25 de junho, o artigo 19.º-A, com a seguinte redação:”

Quando se proceda à alteração ou aditamento de vários diplomas, a ordem dos artigos de alteração ou aditamento inicia-se pelo ato que os motiva, seguindo-se os restantes pela ordem hierárquica e, dentro desta, a ordem cronológica, dando precedência aos mais antigos.

EXEMPLO

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, utilizando reticências entre parênteses retos⁸.

EXEMPLO

Decreto-Lei n.º 100/2017, de 23 de agosto

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 26/2015, de 14 de abril

Os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 9.º, 11.º, 14.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 39.º, 41.º, 43.º, 44.º, 45.º, 46.º, 47.º, 49.º, 53.º, 54.º, 58.º e 59.º da Lei n.º 26/2015, de 14 de abril, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

1 - (Anterior corpo do artigo.)

2 - A presente lei estabelece ainda os requisitos para a concessão, pelas entidades de gestão coletiva, de licenças multiterritoriais relativas aos direitos de autor de obras musicais para utilização em linha.

3 - As alíneas a), b), e) a h) e n) do n.º 2, os n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 28.º, o n.º 1 do artigo 36.º e o artigo 49.º da presente lei, bem como a legislação sobre proteção de dados pessoais, aplicam-se a todas as entidades de gestão independente estabelecidas em território nacional.

⁸ Optou-se por uniformizar a forma de assinalar, em caso de alteração, as partes inalteradas do texto normativo, por uma questão de coerência, uma vez que eram utilizadas reticências entre parênteses retos para indicar que as epígrafes dos artigos e as denominações das divisões sistemáticas se mantinham idênticas e reticências repetidas em toda a linha para assinalar que os proémios, os números de artigos, as suas alíneas ou subalíneas se mantinham inalterados.

“Artigo 27.º

[...]

1 - [...]

a) Agir no interesse dos titulares de direitos que representam não lhes impondo obrigações que não sejam objetivamente necessárias para a proteção dos seus direitos e interesses ou para a gestão eficaz dos seus direitos;

b) Aceitar a gestão do direito de autor e dos direitos conexos que lhes sejam solicitados, de acordo com o seu objeto e o âmbito de gestão, em função dos direitos, categorias de titulares e utilizações incluídas nos termos dos respetivos estatutos e mandatos, assentes em critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios;

c) [Anterior alínea b).]

d) Elaborar e publicitar a lista dos titulares que representam;

e) [Anterior alínea d).]

f) [Anterior alínea e).]

g) [Anterior alínea f).]

h) [Anterior alínea g).]

2 - Sem prejuízo do disposto na alínea b) do número anterior, se uma entidade de gestão coletiva recusar aceitar um pedido de filiação, deve fundamentar por escrito junto do titular de direitos os motivos da decisão.

3 - O disposto na alínea h) do n.º 1 aplica-se quando os terceiros interessados sejam entidades representativas de um número significativo de utilizadores do respetivo setor, devendo a negociação, nesse caso, estabelecer as condições gerais de licenciamento, incluindo os respetivos tarifários gerais, com associações cujos membros explorem ou utilizem obras, prestações ou direitos protegidos ou sejam obrigados, nos termos da lei, a pagar uma remuneração ou compensação equitativa.

4 - (Anterior n.º 3.)

5 - (Anterior n.º 4.)

6 - (Anterior n.º 5.)

7 - (Anterior n.º 6.)”

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. Deve evitar-se a reordenação de números ou suas subdivisões, bem como a reutilização de números ou subdivisões revogados em futuras alterações.

Não deve alterar-se a numeração dos artigos de um ato normativo em virtude de revogações não substitutivas ou de aditamentos. O aditamento de novos artigos deve efetuar-se através da utilização do mesmo número do artigo anterior, associado a uma letra maiúscula do alfabeto português.

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os diplomas legais que alteram outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida⁹ e identificar os diplomas que procederam a alterações anteriores, ainda que incidam sobre outras normas.

Há que ter em consideração, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto bastante diferente do atual, sendo que, desde 2016, o *Diário da República* é eletrónico, podendo todos os cidadãos consultar gratuitamente os atos legislativos e o texto consolidado de legislação relevante do ordenamento jurídico.

Tornou-se, por isso, desnecessário e desaconselhável, em nome da segurança jurídica, indicar o número de ordem da alteração e o elenco de diplomas que procederam a alterações anteriores. Acresce o facto de o elenco das alterações prejudicar a simplicidade e a clareza da norma quando está em causa um vasto número de alterações legislativas.

Assim, visando uma redação simples e concisa dos atos legislativos, parece mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre códigos, “leis gerais”, “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

⁹ O número de ordem de alteração de um diploma deve preferencialmente ser indicado no título da lei que o altera, por uma questão informativa. A este respeito, e ainda relativamente a situações em que pode não ser aconselhável incluir essa indicação, ver o ponto «Títulos».

EXEMPLOS

Lei n.º 59/2017, de 31 de julho

Quarta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

“Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Os artigos 88.º, 89.º e 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 29/2012, de 9 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, e 63/2015, de 30 de junho, passam a ter a seguinte redação:”

Lei n.º 110/2017, de 15 de dezembro

Cria benefícios fiscais para entidades de gestão florestal, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado

“Artigo 2.º

Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais

O artigo 59.º-D do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, passa a ter a seguinte redação:”

“Artigo 4.º

Alteração ao Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado

O artigo 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:”

Definições

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

Por princípio, as definições:

- Devem encontrar-se nos primeiros artigos do ato, de preferência a seguir ao artigo que determina o objeto;

- Devem constar de um único artigo que enuncie no proêmio a sua aplicação ao ato 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 ato, pelo que não deve existir mais do que uma definição sobre o mesmo objeto no mesmo ato (uniformidade interna dos conceitos);
- Devem constar fora dos anexos, caso integrem atos que têm anexos;
- Podem ser utilizadas, de forma moderada, as definições contidas num ato normativo, por remissão na determinação do sentido de normas constantes de outro ato (“Para efeitos da presente lei, são aplicáveis as definições previstas no artigo 4.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro”);
- Podem implicar a necessidade de estabelecer delimitações negativas para facilitar a determinação do objeto;
- Devem delimitar de forma precisa o seu objeto, evitando utilização de expressões que dificultem a objetividade do texto.

Remissões

As remissões para artigos e números do mesmo ato ou de outros atos 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 ou regimes equiparáveis, as quais são efetuadas apenas pela indicação do seu título e diploma de aprovação¹⁰, nas remissões para artigos que fazem parte de outros atos normativos devem indicar-se os elementos caracterizadores do mesmo, designadamente a sua forma, número, data e título. Tratando-se de ato normativo que tenha sido alterado, após os elementos caracterizadores deve ainda identificar-se, na primeira referência, os atos normativos que lhe introduziram alterações. Se o ato normativo para o qual se remete sofreu um elevado número de alterações, a indicação de todas elas pode prejudicar a clareza e legibilidade da norma, pelo que, neste caso, poderá optar -se por:

- a) Em caso de remissão para um artigo específico de um ato normativo, indicar apenas os diplomas que alteraram esse preceito;
- b) Após a identificação do ato normativo em causa, indicar o diploma que procedeu à sua última republicação e as alterações sofridas posteriormente, se as houver.

¹⁰ No caso dos códigos, é suficiente indicar o diploma de aprovação na primeira referência efetuada.

EXEMPLO

Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro

“Artigo 22.º

Verificação do cumprimento das regras relativas às redes de faixas de gestão de combustível

1 - A Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Marítima, o ICNF, I. P., a Autoridade Nacional de Proteção Civil, as câmaras municipais, as polícias municipais e os vigilantes da natureza procedem, no âmbito das competências de fiscalização que lhes estão atribuídas pelo n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, alterado e republicado pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, à verificação do cumprimento das regras relativas às redes de faixas de gestão de combustível, previstas nos artigos 13.º e seguintes do referido diploma.”

No ato 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 atos normativos efetua-se, normalmente, no plano legislativo, pela aprovação de outros atos reguladores. Deve a respetiva redação ter em atenção determinados pormenores para que da remissão para ato futuro não resultem dúvidas quanto ao que está em causa.

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

O texto da norma de regulação posterior deve fazer sempre referência à regulação através dos verbos «regular» ou, quando se preveja que seja feita por regulação administrativo, «regulamentar».

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

EXEMPLOS

Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto

“Artigo 63.º

Regulamentação

1 - As portarias previstas no n.º 3 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 49.º são publicadas o prazo máximo de 90 dias contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei.

2 - O despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça, do cadastro predial e do desenvolvimento rural, previsto no n.º 7 do artigo 29.º, é aprovado no prazo máximo de 90 dias contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei.

3 - O despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do desenvolvimento rural previsto no artigo 53.º é aprovado no prazo máximo de 180 dias contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei.”

Lei n.º 100/2017, de 28 de agosto

“Artigo 5.º

Balcão único

É regulada por decreto-lei a possibilidade de criação de um balcão único para a gestão articulada dos créditos da segurança social e da Autoridade Tributária e Aduaneira sobre empresas no âmbito do processo de insolvência, do processo especial de revitalização ou em acordo sujeito ao regime extrajudicial de recuperação de empresas em execução.”

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 de inclusão de disposições finais e transitórias na estrutura do ato, estas disposições devem constar de uma divisão sistemática autónoma, que é obrigatoriamente a última divisão do ato normativo, encerrando assim a sua parte dispositiva.

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

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

No que se refere às disposições complementares:

- Normas de caráter 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;
- 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 retroativa das normas novas;
- Norma sobre cessação de vigência.

Retificações

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

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

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 respetiva publicação.

A declaração de retificação, elaborada e informada pelos serviços da Assembleia da República, é assinada pelo Secretário-Geral da Assembleia da República e publicada na 1.ª série do *Diário da República*.

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

A retificação deve conter a indicação precisa da intenção de retificar e do ato a retificar, com a respetiva identificação (tipo do ato, 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 retificação dos textos dos atos 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 retificações».

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

