

Guia prático de regras a observar na elaboração de actos normativos da Assembleia da República

1. Regras de legística material aplicáveis à elaboração de projectos de lei
 - 1.1. Definição do problema e avaliação do seu âmbito material
 - 1.2. Verificação do quadro normativo superior
 - 1.3. Determinação de objectivos a atingir
 - 1.4. Alternativas à intervenção normativa
 - 1.5. Recolha e análise de informação
 - 1.6. Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adequa ao problema
 - 1.7. Organização dos meios humanos envolvidos
 - 1.8. Realização de estudos de impacto normativo
 - 1.9. Redacção do texto normativo
 - 1.10. Realização de audições
 - 1.11. Redacção dos textos não normativos
 - 1.12. Redacção dos documentos justificativos
 - 1.13. Realização do autocontrolo da constitucionalidade
 - 1.14. Realização do autocontrolo da legalidade

2. Regras de legística material aplicáveis à elaboração de actos normativos na Assembleia da República
 - 2.1. Definição do problema e avaliação do seu âmbito material
 - 2.2. Verificação do quadro normativo superior
 - 2.3. Determinação de objectivos a atingir
 - 2.4. Alternativas à intervenção normativa
 - 2.5. Recolha e análise de informação
 - 2.6. Ponderação de alternativas legislativas e adopção da solução que melhor se adequa ao problema
 - 2.7. Organização dos meios humanos envolvidos
 - 2.8. Realização de estudos de impacto normativo
 - 2.9. Redacção do texto normativo
 - 2.10. Realização de audições
 - 2.11. Redacção dos textos não normativos
 - 2.12. Redacção dos documentos justificativos
 - 2.13. Realização do autocontrolo da constitucionalidade
 - 2.14. Realização do autocontrolo da legalidade

Guia prático de regras a observar na elaboração de actos normativos da Assembleia da República

Antes de se definirem quaisquer regras de legística material a serem aplicadas ao processo legislativo dos projectos e propostas de lei na Assembleia da República, importa definir aquelas que se aplicam à própria elaboração dos projectos de lei, uma vez que a elaboração das propostas de lei já segue as regras que a esse respeito constam do Regimento do Conselho de Ministros e do próprio Guia Prático para a Elaboração de Actos Normativos do Governo, que se encontra em elaboração e se insere no Programa Legislar Melhor.

1. Regras de legística material aplicáveis à elaboração de projectos de lei

1.1. Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

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

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

1.2. Verificação do quadro normativo superior

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

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

1.3. Determinação de objectivos a atingir

A determinação de objectivos é um momento essencial na criação de um acto normativo. Muitas vezes esses objectivos, por revestirem natureza política, estão já delineados nos programas políticos dos autores do projecto de lei; outras, estão delimitados pelo quadro normativo superior. Em qualquer dos casos, é necessário determinar quais os objectivos a atingir para se poder

adoptar soluções normativas coerentes entre si, não esquecendo que esses objectivos devem ser reais e realizáveis.

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

1.4. Alternativas à intervenção normativa

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

Antes de se tomar a decisão de intervenção normativa, é necessário ponderar as alternativas que se nos oferecem.

1.5. Recolha e análise de informação

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

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

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

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

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

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

1.7. Organização dos meios humanos envolvidos

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

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

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

1.8. Realização de estudos de impacto normativo

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

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

1.9. Redacção do texto normativo

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

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

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

1.10. Realização de audições

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

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

1.11. Redacção dos textos não normativos

Após a elaboração do texto normativo, devem ser redigidos os textos não normativos do projecto, com especial relevância para a exposição de motivos ou preâmbulo. A este acrescentam as menções formulárias iniciais e finais, as epígrafes e o próprio título da iniciativa legislativa.

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

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

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

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

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

1.12.Redacção dos documentos justificativos

É boa prática a elaboração de documentos justificativos da iniciativa legislativa, o que deve ocorrer ao longo do processo de criação e redacção da iniciativa. A sua finalidade é demonstrar a necessidade deste novo acto normativo e são normalmente reflectidos, de forma muito sumária, na nota justificativa ou no preâmbulo.

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

1.13.Realização do autocontrolo da constitucionalidade

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

1.14.Realização do autocontrolo da legalidade

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

2. Regras de legística material aplicáveis à elaboração de actos normativos na Assembleia da República

No processo legislativo das propostas e dos projectos de lei na Assembleia da República devem ser seguidas as mesmas regras de legística material para ambos os tipos de iniciativa, as quais passamos a enunciar.

2.1. Definição do problema e avaliação do seu âmbito material

Esta é uma regra de legística material que está já cumprida com a própria decisão de elaborar as iniciativas legislativas. Cabe à Assembleia da República ponderar se, em seu entendimento, existe realmente um problema que necessita de ser solucionado e se ele está correctamente colocado dentro do âmbito material em que se insere. Em caso afirmativo, procede ao agendamento da iniciativa legislativa.

2.2. Verificação do quadro normativo superior

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

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

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

2.3. Determinação de objectivos a atingir

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

Em caso afirmativo, procede ao agendamento da iniciativa legislativa. Havendo várias iniciativas sobre a mesma matéria, cada uma com diferentes objectivos, pode a Assembleia da República optar por um deles.

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

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

2.4. Alternativas à intervenção normativa

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

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

Se entender que o problema é melhor solucionado por outra forma, nomeadamente através da realização de campanhas de informação ou da promoção de formas de auto-regulação, não procede ao agendamento da iniciativa para discussão e deixa que esta caduque.

2.5. 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.

Aquando da entrada da iniciativa legislativa na Mesa da Assembleia da República, é feita pela Divisão de Apoio ao Plenário (DAPLEN) uma recolha de legislação conexas com a iniciativa em causa, e nela citada, que a acompanha ao longo de todo o processo legislativo.

Depois, após a baixa à comissão competente para apreciação na generalidade e na especialidade, pode ser necessário proceder a recolha e tratamento de mais informação, tenha ela carácter legislativo ou não, o que normalmente é feito pelos serviços de apoio à comissão.

Quando, face a iniciativas legislativas mais complexas ou com as quais se pretende introduzir um novo regime jurídico no ordenamento em vigor, há necessidade de proceder à recolha de informação sobre as soluções adoptadas em ordenamentos jurídicos estrangeiros, é normalmente solicitada a intervenção da Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.

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

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

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

2.7. Organização dos meios humanos envolvidos

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

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 de relatório de apreciação na generalidade; para produção de intervenção no Plenário; para acompanhamento da discussão da iniciativa na especialidade.

A nível dos serviços de apoio da Assembleia da República, é necessário o envolvimento dos técnicos da DAPLEN para a elaboração da nota técnica relacionada com a admissão da iniciativa, para elaboração do projecto de decreto e da informação que o acompanha, para efeitos de redacção final, e para preparação do autógrafo da lei; dos técnicos de apoio à comissão competente para acompanhamento da iniciativa, enquanto esta se encontra na comissão para apreciação na generalidade e na especialidade, nomeadamente para recolha e análise de informação, para elaboração do texto final ou de substituição, para elaboração do relatório de votação na especialidade e para apreciação do projecto de decreto e da informação que o acompanha, a fim de ser apreciado pela comissão em sede de redacção final.

2.8. Realização de estudos de impacto normativo

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

2.9. Redacção do texto normativo

Realizadas as apreciações na generalidade e na especialidade, é altura de proceder à votação na especialidade das iniciativas legislativas em causa, bem como das propostas de alteração que entretanto tenham sido apresentadas, e, em conformidade, elaborar o texto de substituição ou texto final, conforme os casos, para ser submetido à votação final global em Plenário.

A redacção do texto final deve respeitar todas as regras de legística formal, para as quais se remete.

Sendo a redacção do texto final baseada numa iniciativa legislativa, deve proceder-se à introdução das alterações aprovadas em sede de apreciação e votação na especialidade, rever a divisão sistemática e, se necessário, alterá-la, e verificar se estão cumpridas as demais regras 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 final, proceder-se à sua divisão sistemática, fazer-se a ordenação de temas e redigir-se as normas, consoante as regras de legística formal.

2.10. Realização de audições

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

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

Não há um momento certo para que este procedimento seja cumprido. Há sim, já algumas regras estabelecidas no Parlamento a este respeito.

Quanto à audição das regiões autónomas, esta é promovida pelo Senhor 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.

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

Em relação às audições públicas, sejam realizadas por imposição legal ou por se ter entendido pertinente em função da importância da lei que se pretende aprovar, bem como a outras formas de audição, entre as quais a realização de fóruns *on line* ou de debates nacionais, remete-se para o guia de boas práticas de audição e discussão pública.

As audições podem assumir a forma oral ou escrita. Esta última permite a realização de várias audições em simultâneo, ao passo que a

primeira tem uma maior solenidade, uma vez que costuma ocorrer em reunião de comissão.

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.

2.11.Redacção dos textos não normativos

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

No que toca ao preâmbulo, e admitindo que se pondere a sua inclusão nas leis, deve estar redigido até ao momento de o texto final ser submetido à votação final global no Plenário e deve respeitar as regras de 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 pela Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada pela Lei n.º 20/2006, de 30 de Junho, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas,

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

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

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

Finalmente, o título da lei deve traduzir, de modo sintético, o seu objecto e respeitar as regras da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, quando se tratar de lei que proceda a alteração de outro diploma normativo.

2.12.Redacção dos documentos justificativos

Após a entrada da iniciativa legislativa na Mesa da Assembleia da República, não é elaborado a respeito desta, durante o processo legislativo parlamentar, qualquer documento justificativo, em termos políticos, técnico-legislativos ou económico-financeiros.

Esses documentos, a existirem, foram já elaborados pelo autor da iniciativa e, para uma maior clareza na tramitação da iniciativa legislativa, devê-la-iam acompanhar ao longo de todo o processo legislativo parlamentar.

2.13. Realização do autocontrolo da constitucionalidade

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

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

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

2.14. Realização do autocontrolo da legalidade

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