

# e.

**publica**  
public law journal

## Editorial

**Manuel Cabugueira**  
**Sónia Rodrigues**

Vol. 10 No. 3  
dezembro 2023  
[e-publica.pt](http://e-publica.pt)

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

**fct** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

## EDITORIAL

### MANUEL CABUGUEIRA

Universidade Lusófona

[mcabugueira@ulusofona.pt](mailto:mcabugueira@ulusofona.pt)

### SÓNIA RODRIGUES

NOVA School of Law / Lisbon Public Law

[sonia.rodrigues@novalaw.unl.pt](mailto:sonia.rodrigues@novalaw.unl.pt)

Em qualquer Estado, a intervenção pública não se cinge a um único plano de intervenção. Numa estrutura institucional mais simples temos, pelo menos, um nível de decisão central e outro local; numa estrutura mais complexa, normas podem ser emanadas de acordos internacionais, para aplicação numa união de Estados. Estas normas são transpostas para os quadros normativos nacionais e posteriormente aplicadas a nível estadual, regional e local.

Numa discussão entre um economista e uma jurista, que colaboram na organização deste volume, a questão que se coloca centra-se na forma como esta sucessão de níveis legislativos impacta na eficiência económica, e também na eficácia e equidade (inter- e intra-geracional) das decisões. Ambos os autores deste editorial concordam que o processo e a qualidade formal das normas (a sua clareza, simplicidade, coerência, etc.), bem como a aplicação dos princípios de avaliação legislativa que sustentam uma intervenção baseada em informação e conhecimento (i.e., evidência), são fundamentais para os resultados naquelas três dimensões.

Este volume da *e-Publica* centra-se num conjunto de textos que contribuem para esta discussão. Como veremos, há textos de reflexão sobre experiências nacionais, tais como os de Fitriani Ahlan Sjarif, Aditya Wahyu Saputro e Efraim Jordi Kastanya, assim como de António Delicado *et al.* e Diana Fraga; textos de reflexão conceptual como de Ricardo Cunha e Luís Terrinha, e propostas de um olhar mais prático sobre o papel e as ferramentas da Legística, como os textos de Martim Farinha e Manuel Cabugueira e, novamente, António Delicado *et al.*

No primeiro texto, Ricardo Cunha discute a dimensão “cosmopolita” que decorre do envolvimento das regiões com poder legislativo (REGLEG) no processo legislativo europeu, promovendo uma relação hierárquica entre os diferentes níveis da “rede” legislativa. Observando o caso das duas “REGLEG” portuguesas, as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, o autor demonstra que a maior proximidade aos cidadãos responde ao princípio da subsidiariedade que está no centro da estrutura legislativa europeia, posicionando a intervenção regional entre a defesa do interesse privado e o envolvimento multinível do sistema legislativo, hierarquizado, europeu. Voltando à perspetiva de um economista preocupado com a implementação de bons princípios de intervenção com base na evidência, esta análise contribui para a qualidade legislativa porquanto promove uma intervenção próxima do terreno, envolvendo todos os grupos interessados e promovendo um “diálogo cosmopolita multinível”.

Como experiência diferente à apresentada no parágrafo anterior, João Cavalcante Filho apresenta-nos as dificuldades da legislação multinível

numa federação de Estados, como o Brasil. Neste artigo explora-se a dimensão política da transposição de uma norma internacional *versus* uma norma interna, num estado federado. O autor argumenta que existem diferenças significativas na dinâmica legislativa entre a dimensão federal regional e local *versus* relação entre a legislação *supra* e nacional. Esta análise introduz o linguajar dos “efeitos” no mundo da legislação e regulação – o “efeito Bruxelas”, com o crescente impacto da lógica legislativa do centro político da União Europeia sobre os Estados Membros e outros espaços económicos nacionais, ou o “efeito Califórnia”, que acontece quando um país impõe aos seus parceiros uma filosofia legislativa mais restrita que existe dentro do seu espaço económico. O autor explora estes conceitos consciente da sensibilidade da classe política às pressões verticais que existem local e nacionalmente.

Fitriani Ahlan Sjarif, Aditya Wahyu Saputro e Efraim Jordi Kastanya discutem as componentes de um programa de melhoria regulatória, focando-se na análise sucessiva/posterior (avaliação *ex post*) no quadro da realidade indonésia. Os autores apontam três dificuldades da avaliação *ex post*: (i) a concretização do objeto da análise, (ii) a identificação da entidade responsável pelo exercício e (iii) a determinação das questões de avaliação. Respondem a estas três dificuldades numa orientação alinhada com as melhores práticas internacionais em avaliação de impacto:<sup>1</sup> (i) o exercício da avaliação *ex post* centra-se na eficácia (diríamos nós, também eficiência e equidade) sem se ocupar com questões de bondade política ou valores ideológicos; (ii) consideram que a avaliação deve estar nas mãos do Parlamento, do Conselho das Regiões e do gabinete presidencial, aconselhando uma avaliação contínua, o que se alinha com as melhores práticas porquanto se encontra no centro da decisão (e integra a dimensão “*cosmopolita*” da análise de Ricardo Cunha) sem garantir, no entanto, independência; (iii) as questões a responder podem ter origem nos objetivos inicialmente fixados, no texto da nota justificativa que suportou a intervenção e que aborda a base filosófica, sociológica e jurídica da lei, ou na nota explicativa que a acompanha.

Paralelo à discussão central desta edição, Luís Terrinha aborda o tema do enquadramento legal da atividade de *lobbying* em Portugal motivado pelas discussões recentes e mais mediáticas. Não se tratando de um tema de legística ou de avaliação de impacto, não deixa de ser uma discussão relevante para o reforço da transparência associada à relação entre entidades públicas e privadas no quadro do processo legislativo. Retomando, novamente, o texto de Ricardo Cunha e as boas práticas de melhoria regulatória, os grupos de interessados devem acompanhar todas as fases do processo legislativo e, na verdade, todas as fases do ciclo regulatório que envolve a avaliação *ex-ante* e *ex-post*. Como propõe o autor, será necessário retomar a discussão sobre o quadro jurídico do *lobbying*. Nessa altura estará em causa o seu papel para a transparência do processo legislativo e das avaliações de impacto.

Deixamos para último o comentário a dois textos que estão no centro do projeto de investigação que motivou a conferência internacional “Multilevel Legislative Drafting and Legislative Impact Assessment”, em que alguns destes trabalhos foram apresentados. O projeto de investigação *Legimpact*

---

1. *Vide* OCDE (2020), “OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment”. Paris, France, OECD.

pretendeu discutir “a produção legislativa enquanto meio de realização de políticas públicas: análise quantitativa e de impacto socioeconómico” (PTDC/DIR-OUT/32353/2017). Para além das inúmeras horas de discussão e troca de experiências sobre este tema, e de outras concretizações, apresentam-se nesta edição da revista *e-Publica* dois textos que refletem parte da produção científica que resultou deste projeto. Martim Farinha e Manuel Cabugueira, com a ajuda e contributo de muitos dos académicos envolvidos neste projeto (salientando, aqui, a colaboração e envolvimento de Sónia Rodrigues), propõem um olhar diferente, diríamos mais evoluído e descomplexado, sobre o conceito de *goldplating* legislativo. Propõe-se uma utilização deste conceito, mais próxima da ideia da transposição transparente, em que não está apenas em causa um exercício de *freeriding* em que um espaço legislativo de menor dimensão aproveita as decisões *supra*-nacionais para se desresponsabilizar de eventuais impactos económicos mais significativos, para se considerar, antes, a liberdade, na realidade inerente ao princípio da subsidiariedade, de que cada espaço legislativo pode ir mais longe no que exige internamente por diferentes tipos de razões. Esta análise é acompanhada de uma proposta de metodologia de avaliação de *goldplating*.

No relatório, fundamental, de António Delicado *et al.*, contextualiza-se e apresenta-se o trabalho consolidado do projeto de regras de legística formal comuns aos países e regiões de língua portuguesa. Ao longo dos últimos anos, foram estudadas e coordenadas entre si as regras de legística formal de todos os países e regiões lusófonas, de forma a chegar-se a uma plataforma comum, de onde se poderá partir para a elaboração de legislação que, embora não aplicável em todos estes países e regiões, se aplica, entre outros, a operadores económicos comuns. Desta forma, as vantagens de uma forma de redigir normas comum a todo esse território são facilmente compreensíveis em termos de tempo e custos. Neste relatório propõem-se, desde já, boas práticas em termos de legística, bem como um projeto legislativo com as regras de legística formal comum.

Estes textos, como quaisquer outros textos académicos, nunca são o fim da discussão, mas antes o princípio ou um contributo. A academia agradece, sempre, o combustível que incita o fogo da reflexão e da discussão. São, no entanto, textos escritos com a consciência de que esta é uma discussão entre académicos, que vivem preocupados com a pureza do argumento, e que recusam aceitar algo que possa estar errado (erro tipo 1), para políticos, que vivem na urgência das decisões e preocupados com a possibilidade de negligenciar um evento que, não sendo relevante, até poderia ser (erro tipo 2).

A discussão sobre a forma como a qualidade das leis influencia o seu sucesso (eficiência, eficácia e equidade) não é inédita na *e-Publica* (destacando-se, em especial, o volume 8, issue 2, de 2021, sob o tema «Nudging e Goldplating»). Este volume académico é mais um contributo para essa discussão, promovendo a reflexão académica no auxílio da decisão política.

Manuel Cabugueira

Sónia Rodrigues