

**e.**  
**publica**  
public law journal

**Legística: regras, boas práticas e  
recomendações para os Estados e Regiões da  
Lusofonia**

**Logistics: rules, good practices, and  
recommendations for states and regions of  
Lusophony**

**António Delicado  
Ana Paula Bernardo  
Cláudia Ribeiro  
Inês Marinho  
João Tiago Silveira**

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

**LEGÍSTICA: REGRAS, BOAS PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA OS ESTADOS E REGIÕES DA LUSOFONIA<sup>1</sup>**

LEGISTICS: RULES, GOOD PRACTICES, AND RECOMMENDATIONS FOR STATES AND REGIONS OF LUSOPHONY

**ANTÓNIO DELICADO**

Lisbon Public Law Research Centre | FDUL  
[antoniodelicado@gmail.com](mailto:antoniodelicado@gmail.com)

**ANA PAULA BERNARDO**

Assembleia da República  
[ana-paula.bernardo@ar.parlamento.pt](mailto:ana-paula.bernardo@ar.parlamento.pt)

**CLÁUDIA RIBEIRO**

Assembleia da República  
[claudia.martins.ribeiro@outlook.com](mailto:claudia.martins.ribeiro@outlook.com)

**INÉS MARINHO<sup>i</sup>**

Lisbon Public Law Research Centre | FDUL  
[ines.pires.marinho@gmail.com](mailto:ines.pires.marinho@gmail.com)

**JOÃO TIAGO SILVEIRA**

Lisbon Public Law Research Centre | FDUL  
[joaotiajosilveira@fd.ulisboa.pt](mailto:joaotiajosilveira@fd.ulisboa.pt)

**Resumo:** A importância da legística para a preparação e implementação da legislação tem vindo a ser reconhecida em vários países e por várias organizações. De entre as várias áreas da legística, a legística formal foca-se essencialmente nas regras de redação legislativa. Neste âmbito, foi desenvolvido o projeto de Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas, cujos resultados, nomeadamente o articulado das regras de legística formal e o conjunto de boas práticas e de recomendações em matéria de legística material e de legística formal, são agora divulgados, procurando-se simplificar o acesso e a inteligibilidade do Direito, concretizando o Estado de Direito nos países e regiões lusófonas.

**Palavras-chave:** Legística Formal; boas práticas em matéria de legística; lusofonia; redação normativa; direito comparado.

**Abstract:** The importance of legistics for the preparation and implementation of legislation has been recognised in various countries and by various organisations. Among the many areas of legistics, legislative drafting (formal legistics) essentially focuses on the rules of legislative drafting. In this context, the Common Rules of Legislation in the Lusophone States and Regions research project was developed. Its results, namely the legal framework for the rules of legal drafting and a collection of good practices and recommendations regarding material and formal legistics, are now being disseminated, with the aim of simplifying access to and

---

<sup>1</sup> O presente texto segue o AO 90.

intelligibility of the law, making the rule of law a reality in the Lusophone countries and regions.

**Keywords:** Legistics (formal logistics); good practices in logistics; Lusophony; legal drafting; comparative law.

## 1. A importância da legística

A importância da legística, enquanto área do saber que define as regras de concepção e redação de atos normativos de qualidade, tem paulatinamente vindo a ser objeto de maior reconhecimento, nomeadamente em diferentes ordenamentos jurídicos de todos os continentes.

Pretendendo-se com a legística o estudo das melhores formas de conceber soluções normativas e de as redigir, procura-se “teorizar receitas para produzir boas leis” (Duarte et al., 2002: 5 e ss.; Blanco de Moraes, 2007: 70).

Não está apenas em questão o mérito jurídico do ato normativo. Este pode colocar-se a nível material, nomeadamente no que toca à sua compatibilidade com o texto constitucional vigente, com o Direito Internacional, geral e especial, incluindo o Direito da União Europeia, e com eventuais leis de valor reforçado, mas também no plano formal, relativamente ao cumprimento de procedimentos constitucionalmente estabelecidos, para os atos legislativos, ou legalmente prescritos, relativamente aos regulamentos.

Com efeito, a legística foca-se também em saber como podem ser construídas e redigidas normas que traduzam com clareza, simplicidade e eficácia a intenção do decisor e que tragam segurança ao intérprete e aplicador. Está, portanto, relacionada com a efetividade e eficácia da transmissão da mensagem normativa ao intérprete e da sua aplicação no mundo real. Ou seja, a legística tem uma importante relação com o Estado de Direito, na medida em que leis mais claras e efetivas contribuem decisivamente para uma melhor satisfação desse princípio central das constituições dos estados democráticos.

A consciência de que a lei deve ser avaliada em termos de “qualidade”, e não apenas como “fonte”, foi desenvolvida na União Europeia, em especial com a aprovação do relatório do Grupo *Mandelkern* (2001), que definiu a urgência de se prosseguir uma política legislativa baseada nos princípios da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade da lei. Hoje em dia, a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, o Banco Mundial, e outras organizações, bem como um número relevante de Estados, dedicam parte dos seus esforços ao desenvolvimento e apoio a programas de *better regulation* e de melhoria da qualidade da legislação.<sup>2</sup>

## 2. As diferentes perspetivas da legística

Tradicionalmente, o objeto da legística pode estribar-se em quatro divisões: (i) o estudo do sistema de atos normativos; (ii) a legística material; (iii) a legística formal; e (iv) a avaliação de impacto das decisões normativas, podendo esta última considerar-se, pelo menos em parte, também incluído na legística material.

Qualquer destas divisões é extensa e merecedora de um estudo autónomo. Enquanto o sistema de atos normativos é uma componente técnico-jurídica

---

2. Cfr. Delicado et al. (2021).

e jurídico-política, a legística material percorre, tipicamente, os vetores metodológicos da construção do instrumento normativo. Por seu turno, a legística formal aborda, numa aceção necessariamente simples, as regras de redação dos atos normativos<sup>3</sup>. Finalmente, a avaliação de impacto, também em termos muito sumários, visa essencialmente determinar se a solução normativa é a mais adequada para fazer face ao problema que a lei se destina a resolver (avaliação prévia ou *ex ante*) ou se os resultados da aplicação da lei correspondem aos inicialmente pretendidos pelo legislador e que efeitos provocou o ato normativo (avaliação sucessiva ou *ex post*)<sup>4</sup>.

Pensando na legística formal, recorde-se como o manual *Legística – Perspectivas Sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos* (Duarte et al., 2002), resultante de uma iniciativa do então Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça de Portugal<sup>5</sup>, foi precursor da consagração formal das regras de legística e, em certa medida, fixou o padrão que foi posteriormente seguido em vários dos ordenamentos lusófonos.

### **3. O projeto de investigação Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas**

No espaço das jurisdições falantes da língua portuguesa, no qual existem algumas semelhanças ao nível das respetivas culturas jurídicas e se verifica uma crescente mobilidade de operadores judiciais e não judiciais, a determinação de regras comuns de legística tem o potencial de contribuir, nomeadamente, para a simplificação da interpretação de atos normativos e do acesso ao direito e para a aproximação das atividades de tais operadores, bem como para uma maior segurança jurídica dentro do referido espaço.

Neste contexto, o Centro de Investigação de Direito Público do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, hoje em dia Lisbon Public Law Research Centre (LPL), iniciou um projeto de investigação denominado “Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas”.

No decurso do mesmo, pretendeu-se definir e executar regras e boas práticas de redação de atos normativos no referente aos ordenamentos jurídicos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (Macau), Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Trata-se do conjunto de Estados e Regiões de língua oficial portuguesa que, unidos por uma cultura jurídica próxima, justificavam esta análise comparativa. Em boa parte destes estados e regiões existem já regras de

---

3. Assim, são exemplos de matérias de legística formal: Sistematização, redação e consolidação dos atos normativos; clareza do discurso, tempos verbais, utilização de linguagem não discriminatória, uniformidade linguística, expressões em idiomas estrangeiros, uso de maiúsculas e minúsculas, abreviaturas.

4. Cfr. Blanco de Moraes (2007: 343-344 e 46); Silveira (2020: 181); Almeida (2009: 83-102).

5. Hoje, Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

legística oficialmente adotadas ou constantes de instrumentos de *soft law*<sup>6</sup>, existindo, portanto, extenso material sobre o qual fazia sentido estudar a viabilidade da harmonização das várias regras existentes, bem como a sua execução.

Deve salientar-se que, evidentemente, não se pretendeu buscar uma harmonização de instrumentos normativos ou de políticas públicas, mas tão só de regras de redação dos atos normativos: isto é, da legística formal.

Como se verá, a referida delimitação do objeto não significou que não existisse também a necessidade de convocar alguns temas das restantes divisões da legística, o que determinou também que se procurassem resultados nesses âmbitos específicos. Por isso, foram abordados temas como planificação legislativa, avaliação de impacto (*ex ante* e *ex post*), e consultas, relativos a legística material.

Quatro principais razões justificaram a realização do projeto de investigação. Em primeiro lugar, a adoção de soluções comuns na redação de atos normativos significa facilidade acrescida na compreensão de atos normativos, neste caso num espaço bem mais amplo do que o de um único ordenamento jurídico.

Como acima referido, não está em causa a adoção de leis, regulamentos ou políticas comuns, mas antes o encontrar formas comuns de determinar como escrever os atos normativos. Ou seja, formas de redigir e sistematizar mais próximas, que permitam mais facilmente aos cidadãos e às empresas agir no conjunto dos Estados e regiões em causa, abrangidos por um conjunto de ordenamentos jurídicos.

Na realidade, soluções comuns de legística nos Estados e Regiões onde o português é língua oficial significam a existência de melhores condições para que cidadãos destes vários Estados e Regiões possam agir em cada um desses ordenamentos, bem como facilidade acrescida para que as empresas possam singrar no espaço dos vários ordenamentos em questão.

Desta forma, todos os utilizadores de um ordenamento jurídico podem ficar mais rápida e eficazmente esclarecidos sobre o conteúdo dos atos normativos. A legislação de cada Estado poderá apresentar diferentes soluções para uma situação da vida. Porém, dúvidas sobre, por exemplo, a legislação em vigor ou o sentido de uma fórmula normativa, podem ser mais facilmente dissipadas, facilitando a compreensão dos direitos e obrigações dos cidadãos e simplificando o acesso das empresas ao direito aplicável.

---

6. Em Angola o Decreto Presidencial n.º 251/12, de 27 de dezembro; no Brasil a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 e o Decreto n.º 9.191, de 1 de novembro de 2017; em Cabo Verde o Decreto-Lei n.º 6/2005, de 24 de janeiro; em São Tomé e Príncipe a Lei n.º 9/2008, de 24 de setembro; em Timor-Leste a Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho; e na Região Administrativa Especial de Macau a Deliberação n.º 16/2016/ aprovado pela Mesa da Assembleia Legislativa da RAEM. Nos casos da Guiné-Bissau e de Moçambique não existe ainda um ato normativo que contenha as regras de legística, embora se verifique elementos de técnica legislativa nos regimentos, respetivamente, da Assembleia Nacional Popular (Artigo 102, Boletim Oficial da Guiné-Bissau, n.º 4, 25 de janeiro de 2010) e da Assembleia da República (Artigo 122, Boletim da República, 12 de agosto de 2013).

Em segundo lugar, a partilha de uma língua comum proporciona o ambiente cultural ideal ao desenvolvimento de regras de redação comuns aos Estados de língua portuguesa e a Regiões onde o português é utilizado nos textos legislativos e regulamentares. Trata-se, pois, de explorar o potencial de um espaço de mais de 250 milhões de cidadãos falantes de português.

Depois, em terceiro lugar, o espaço de desenvolvimento comum, cooperação e integração jurídica entre os países de língua portuguesa é ainda relativamente reduzido, existindo oportunidades por desbravar que permitem explorar esse potencial. Este projeto visa contribuir para acrescentar desenvolvimento comum, cooperação e integração numa área essencial à sociedade e ao Estado de Direito.

Finalmente, em quarto lugar, é possível identificar semelhanças evidentes na cultura jurídica de vários dos Estados e Regiões de língua portuguesa, o que aconselha o estudo e desenvolvimento desse potencial.

Com este projeto pretendeu-se, pois, atingir um objetivo fácil de nomear: a identificação de regras comuns sobre a redação de atos normativos no espaço de língua portuguesa. Tratou-se de aproveitar os conhecimentos e o património comum de todos os ordenamentos jurídicos de base lusófona, num diálogo académico que convocou para o efeito especialistas de cada um desses espaços.

### *3.1. A equipa*

O projeto contou ao longo do seu percurso com uma equipa mista de investigadores do LPL<sup>7</sup>, de especialistas e investigadores dos ordenamentos jurídicos nos quais a lei é redigida em língua portuguesa<sup>8</sup> e de consultores de universidades europeias especialistas em legística<sup>9</sup>.

Cumprir nesta fase de apresentação de resultados aproveitar a oportunidade para enaltecer e agradecer a participação ativa e o compromisso para com o projeto por parte de todos estes grupos, de entre os quais nos permitimos nesta ocasião destacar os especialistas e investigadores dos ordenamentos jurídicos de Angola, António Kassoma, do Brasil, João Trindade, de Cabo Verde, José Carlos Correia, da Guiné-Bissau, José Carlos Rodrigues da Fonseca, de Macau, José Miguel Figueiredo, Delfina Choi, Connie Lio Weng Tong e Josefina Lao Chi Ieng, de

---

7. O “Grupo de Lisboa”, na expressão de João Trindade (2023), disponível em [Legística: o que temos a aprender com os demais países lusófonos \(conjur.com.br\)](https://conjur.com.br) (acedido em 4 de dezembro de 2023).

8. De Portugal: Ana Paula Bernardo, António Delicado, Carlos Blanco de Morais, Cláudia Ribeiro, Diana Ettner, Felipe Andrade, Francisco Ferreira, Gonçalo Carrilho, Inês Inverno, Inês Marinho, Joana Franco, Jorge Costa Rosa, João Tiago Silveira, Mafalda Serrasqueiro, Mariana Melo Egidio, Miguel Romão, Ricardo Oliveira, Rui Lanceiro, Sónia Rodrigues, Manuel Cabugueira e Vasco Monteiro Rocha.

9. Helen Xanthaki (Reino Unido), Mauro Zamboni (Suécia) e Sjoerd Zijlstra (Países Baixos).

Moçambique, Paulo Assubuji, de São Tomé e Príncipe, Flávio Pires Pinto, e de Timor-Leste, Melisa Caldas e Ana Cabral.

### 3.2. As fases do projeto

O projeto de investigação iniciou-se em 2016 e dividiu-se em seis grandes fases (Delicado, Inverno, 2019): i) sistematização, recolha e divulgação de dados e elementos relevantes para o projeto; ii) preparação de um artigo comparativo das diferentes regras de legística formal nos Estados e Regiões da lusofonia<sup>10</sup>; iii) aperfeiçoamento das metodologias e procedimentos do projeto; iv) divulgação de dados obtidos no decorrer do projeto; v) definição de critérios, *standards* e regras comuns de legística; e vi) disponibilização dos principais resultados do projeto.

Na primeira fase procedeu-se, nomeadamente, à i) identificação e recolha de textos normativos, linhas orientadoras e publicações em matéria de legística em todos os ordenamentos jurídicos de Estados e Regiões da lusofonia; e à ii) identificação de matérias de legística nas quais o potencial de definição de critérios, *standards* e regras se revelava mais promissor, tendo em conta o tratamento da matéria em cada um dos ordenamentos jurídicos. Na segunda fase i) realizou-se a primeira reunião com consultores de investigação, para recolha de sugestões metodológicas e procedimentais relativamente aos passos subsequentes do projeto; e ii) foram identificados e separados os três principais blocos de matérias de legística a estudar em três diferentes momentos do projeto de investigação – temas a abordar em cada uma das três reuniões plenárias da equipa de investigação. No quadro da quinta fase visou-se, nomeadamente, a i) elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de legística no primeiro bloco de matérias, para discussão e adoção na primeira reunião plenária internacional da equipa de investigação; ii) a definição de critérios, *standards* e regras de legística no primeiro bloco de matérias, na primeira reunião plenária internacional da equipa de investigação; iii) a elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de legística no segundo bloco de matérias, para discussão e adoção na segunda reunião plenária internacional da equipa de investigação; iv) a definição de critérios, *standards* e regras de legística no segundo bloco de matérias, na segunda reunião plenária internacional da equipa de investigação; v) a realização da segunda reunião com os consultores do projeto de investigação, para recolha de sugestões e correções a ter em conta na última reunião plenária internacional; vi) a elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de legística no terceiro bloco de matérias, para discussão e adoção na terceira reunião plenária internacional da equipa de investigação; e vii) a definição de critérios, *standards* e regras de legística no terceiro bloco de matérias, na terceira reunião plenária internacional da equipa de investigação. Por fim, já no âmbito da última fase, pretende-se disponibilizar os principais resultados do projeto, algo a que se procede nomeadamente pela presente via.

---

10. Cfr. Delicado et al., (2021).

### **3.3. Disponibilização dos principais resultados do projeto de investigação Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas**

Na sequência de três reuniões plenárias do projeto de investigação e demais trabalhos preparatórios, procede-se nesta ocasião à divulgação de resultados centrais do projeto de investigação, tal como consensualizados no âmbito do mesmo.

Assim,

- a. Na parte I é apresentado o articulado das regras de legística formal que se considera deverem ser seguidas na atividade de elaboração de atos normativos nos diferentes espaços da lusofonia;
- b. Na parte II é identificado um conjunto de boas práticas e de recomendações em matéria de legística material e de legística formal, tendo em vista, portanto, a melhor conceção e redação de conteúdos normativos.

Fornecem-se assim deste modo, no essencial, um conjunto de instrumentos de legística formal e material, elementos de que será possível lançar mão, nomeadamente, tendo em vista a preparação e/ou calibragem de regras de legística formal em cada uma das mencionadas jurisdições.

Importa ter presente que na maioria dos ordenamentos jurídicos objeto de estudo, as matérias em questão são já objeto de regulação própria (Delicado et al., 2021; Delicado, Inverno, 2019), sendo que as regras de legística formal constam, de um modo geral, de um conjunto de atos normativos e de linhas orientadoras que variam na sua forma, âmbito e validade jurídica, podendo vir a beneficiar de uma atualização em linha com os resultados do presente projeto. Já nos casos em que não existe regulação própria, os resultados agora expostos poderão ser matéria-prima especialmente útil na preparação de um novo passo estruturante em matéria de legística nessas jurisdições.

Finalmente, o conjunto de boas práticas e de recomendações apresentadas permitirá contribuir também para a criação de um contexto de melhoria da produção normativa nas diferentes jurisdições, incluindo propostas tendentes a propiciar adequadas reformas legislativas nos diferentes espaços da lusofonia.

Concluindo, procura-se com estes resultados simplificar o acesso e a inteligibilidade do Direito, trazer maior segurança jurídica, promover a transparência, a cooperação e a integração, e potenciar a circulação de cidadãos e de empresas neste espaço, sendo resultados que estão, portanto, de mãos dadas com os objetivos de desenvolvimento do espaço da lusofonia. No fundo, contribuir para que o Estado de Direito seja concretizado da melhor forma possível nos países e regiões lusófonas.

**Parte I**

**Regras de legística formal**

Capítulo I

**Disposição inicial**

Artigo 1.º

**Objeto**

1 - O presente documento estabelece as regras de legística que devem orientar a atividade de elaboração de atos normativos no âmbito da lusofonia.

2 - Para efeitos deste documento entende-se por ato normativo qualquer ato legislativo, bem como os que, sendo emitidos por entidade competente, tenham carácter geral e abstrato.

Capítulo II

**Sistemática**

Artigo 2.º

**Sumários, títulos, ementas, epígrafes e designações**

1 - Os atos normativos devem ter um sumário, título ou ementa que traduza, de modo simples, claro e conciso, o seu objeto.

2 - A cada livro, parte, título, capítulo, secção, subsecção, divisão, subdivisão ou artigo deve ser atribuído uma epígrafe ou designação que explicita sinteticamente o seu conteúdo.

3 - Não devem ser utilizadas epígrafes ou designações idênticas em diferentes artigos ou unidades sistemáticas do mesmo ato, sem prejuízo dos casos em que tal contribui para a simplicidade e clareza do ato normativo.

4 - Salvo quando a tradição jurídica justifique solução diversa, deve ser efetuada a identificação numérica do ato normativo.

Artigo 3.º

**Preâmbulo, exposição de motivos ou texto equivalente**

1 - Os atos normativos devem conter exposição de motivos, preâmbulo ou texto equivalente tendo em vista, nomeadamente, dar a conhecer aos

respetivos destinatários as linhas orientadoras do diploma, a sua motivação e os resultados pretendidos.

2 - A exposição de motivos, preâmbulo ou texto equivalente deve ser redigido de forma simples e concisa, não devendo conter exposições doutrinárias, nem matéria que o ato normativo não prevê.

3 - Na parte final da exposição de motivos, preâmbulo ou texto equivalente deve referir-se a realização de consultas, a negociação, participação ou audição de entidades, e a avaliação prévia de impacto, caso existam, assim como o seu carácter obrigatório ou facultativo.

#### Artigo 4.º

##### **Menções formulárias**

1 - Após a exposição de motivos, preâmbulo ou texto equivalente, nas menções formulárias iniciais deve ser indicado de que órgão emana o ato normativo, bem como as normas habilitantes ao abrigo das quais é adotado.

2 - Após o texto de cada ato normativo, nas menções formulárias finais devem constar, nomeadamente:

- a) A data da sua aprovação;
- b) As assinaturas das entidades competentes;
- c) A ordem da sua publicação.

#### Artigo 5.º

##### **Unidades sistemáticas**

1 - As disposições dos atos normativos são sistematicamente ordenadas de acordo com as seguintes unidades:

- a) Livros ou partes;
- b) Títulos;
- c) Capítulos;
- d) Secções;
- e) Subsecções;
- f) Divisões;
- g) Subdivisões.

2 - As diferentes unidades sistemáticas são ordenadas mediante numeração romana.

3 - Em atos normativos de menor dimensão podem ser dispensadas algumas ou a totalidade das unidades referidas nos números anteriores.

Artigo 6.º

**Critérios de ordenação**

- 1 - As normas sobre o objeto, âmbito, definições e princípios gerais devem ser inseridas na parte inicial do ato normativo.
- 2 - Nos atos normativos respeitantes à criação de entidades e órgãos, as normas relativas aos objetivos, natureza e atribuições, quando necessárias, devem igualmente ser inseridas na parte inicial.
- 3 - As normas substantivas devem preceder as normas adjetivas.
- 4 - As normas orgânicas devem preceder as normas relativas à competência e às formas de atividade.

Artigo 7.º

**Disposições iniciais**

- 1 - São consideradas disposições iniciais as normas respeitantes ao objeto, âmbito de aplicação, definições e princípios gerais, assim como outras normas cujo conteúdo tenha natureza transversal e condicione a compreensão da generalidade do ato normativo.
- 2 - Os atos normativos devem identificar o objeto e o âmbito de aplicação.
- 3 - Quando necessário devem ser incluídas no ato normativo normas sobre:
  - a) Definições;
  - b) Princípios gerais.
- 4 - O âmbito de aplicação pode identificar universos pessoais, materiais, territoriais ou outros.

Artigo 8.º

**Artigos**

- 1 - Os atos normativos são redigidos sob a forma de artigos.
- 2 - Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria, devendo assegurar-se que a dimensão do mesmo não prejudica a sua compreensão.
- 3 - Caso o ato normativo contenha um artigo único, a designação do mesmo efetua-se através da menção «Artigo único».
- 4 - O artigo é indicado, consoante a tradição jurídica, utilizando a abreviatura «Art.» ou «art» ou pela forma extensa «Artigo», seguindo-se a numeração.
- 5 - A numeração dos artigos é feita através de algarismos árabes, sendo ordinal até ao nono e, consoante a tradição jurídica, ordinal ou cardinal a partir do décimo.

Artigo 9.º

**Estruturação de artigos**

1 - Cada artigo pode ser dividido, consoante a tradição jurídica, em números, alíneas, subalíneas e subdivisões destas, ou em parágrafos, incisos, alíneas e itens.

2 - Os números, as alíneas, as subalíneas e as subdivisões destas, bem como os parágrafos, os incisos, as alíneas e os itens, não devem conter mais de um período.

3 - A identificação das subdivisões faz-se do seguinte modo:

- a) A dos números, através de algarismos árabes;
- b) A das alíneas, através de letras minúsculas do alfabeto português, seguidas de parênteses curvos;
- c) A das subalíneas, através de algarismos romanos em letra minúscula, seguidos de parênteses curvos;
- d) A das subdivisões de subalíneas, através de travessões;
- e) A dos parágrafos:

i) Através do sinal gráfico §, seguido de numeração ordinal até ao nono e cardinal a partir deste;

ii) Sendo o parágrafo único, deve ser precedido da referência a parágrafo único, seguida de ponto;

- f) A dos incisos, através de algarismos romanos em letra maiúscula, seguidos de hífen;
- g) A dos itens, através de algarismos árabes, seguidos de ponto.

4 - A característica cumulativa ou alternativa do conteúdo das normas elencadas em alíneas, subalíneas ou subdivisões destas, ou em incisos, itens, epígrafes ou caputs, deve ser indicada no respetivo proémio, através, respetivamente, da referência a «cumulativamente» ou a «alternativamente».

5 - Deve evitar-se a inclusão de alíneas em número superior ao número de letras do alfabeto português.

6 - Sempre que excecionalmente se mostre necessária a inclusão de alíneas em número superior ao número de letras do alfabeto português, deve dobrar-se a letra e recomeçar o alfabeto, identificando-se a alínea *aa*), seguida da alínea *ab*) e assim sucessivamente.

Artigo 10.º

**Remissões**

- 1 - As remissões devem ser usadas apenas quando indispensáveis, nomeadamente quando tal contribua para a compreensão do ato normativo.
- 2 - Nas remissões, a citação das unidades ou divisões sistemáticas que seja necessário efetuar deve sempre fazer-se da mais ampla para a menos ampla.
- 3 - Nas remissões para normas constantes:
  - a) De códigos, é suficiente a indicação do nome do código;
  - b) De outros atos normativos, devem indicar-se os elementos caracterizadores destes, designadamente a sua forma, número, data e título.
- 4 - Nas remissões para atos normativos que tenham sofrido alterações devem também identificar-se, na primeira referência efetuada, todos os atos normativos que a elas procederam, excetuando nos seguintes casos:
  - a) Nas remissões para códigos;
  - b) Quando o sistema de publicação de atos normativos é eletrónico e na referência ao ato normativo alterado se integrar uma hiperligação que remeta para a versão atual do mesmo;
  - c) Quando se utilize uma nota de rodapé no texto do ato normativo para indicar as alterações que este sofreu, ao invés de integrar tal referência no texto normativo.
- 5 - Devem evitar-se remissões para normas que, por sua vez, remetem para outras normas, em especial quando se trata de remissões externas.
- 6 - Nas remissões para normas do mesmo ato normativo, deve:
  - a) Empregar-se a palavra «artigo» por extenso;
  - b) Evitar-se remeter para normas que ainda não foram mencionadas no ato normativo.
- 7 - Nas remissões para artigos, parágrafos, números ou outras subdivisões imediatamente antecedentes ou subsequentes deve ser evitada a referência a, respetivamente, «anterior» ou «seguinte».

Artigo 11.º

**Alterações, aditamentos, suspensões e revogações**

- 1 - As alterações, aditamentos, suspensões e revogações devem ser expressos, discriminando, em artigos próprios, as disposições alteradas, aditadas, suspensas ou revogadas.
- 2 - Não deve utilizar-se o mesmo artigo para proceder à alteração ou aditamento de mais de um diploma.

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

4 - 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 ou designações, quando existam.

5 - Os diplomas que alterem outros devem indicar, em regra, o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas, desde que essa identificação não prejudique a simplicidade e clareza do ato normativo.

6 - A revogação tácita, a caducidade de disposições normativas ou a sua declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral ou equivalente devem ser assinaladas aquando da alteração dos diplomas em que estejam inseridas.

7 - Devem ser evitadas normas revogatórias não expressas e, no caso de revogação integral e não substitutiva de um ou vários artigos, deve:

- a) Criar-se um artigo próprio para o efeito;
- b) Evitar-se futura reutilização do número do artigo revogado.

8 - Quando a alteração de um artigo implicar a revogação não substitutiva de um dos seus números ou de uma das suas subdivisões, a referida revogação deve ser evidenciada na norma de alteração e na norma revogatória final, devendo em qualquer caso evitar-se a reordenação de números ou suas subdivisões.

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

10 - A identificação dos artigos pode, para evitar renumerações de um diploma alterado, efetuar-se através da utilização do mesmo número do artigo anterior, associado a uma letra maiúscula do alfabeto português.

## Artigo 12.º

### **Disposições complementares**

1 - São consideradas disposições complementares aquelas que, não se integrando no núcleo central do regime jurídico do ato normativo, têm por objetivo:

- a) Conferir exequibilidade ao regime jurídico definido, como as normas de carácter sancionatório ou do tipo económico ou financeiro;

- b) Identificar regimes especiais ou excepcionais que justifiquem a sua autonomia, nomeadamente quando detenham um grau elevado de complexidade;
- c) Definir um regime processual relativo aos aspetos materiais constantes do ato normativo;
- d) Adequar o ordenamento jurídico ao novo regime, nomeadamente procedendo a alterações ou a aditamentos referentes a outros atos normativos.

2 - As disposições complementares devem estar localizadas depois do regime principal e antes das disposições transitórias e finais.

### Artigo 13.º

#### **Disposições transitórias e finais**

1 - As disposições transitórias podem conter, pela ordem que se indica e em artigos diferentes:

- a) Normas de direito transitório material;
- b) Normas de direito transitório formal.

2 - As disposições finais podem conter, pela ordem que se indica e, em regra, em artigos diferentes:

- a) Normas sobre direito subsidiário;
- b) Normas de habilitação regulamentar;
- c) Normas revogatórias e derogatórias;
- d) Normas sobre repristinação;
- e) Normas sobre republicação;
- f) Normas sobre aplicação no espaço;
- g) Normas sobre a aplicação no tempo, incluindo sobre a aplicação retroativa de normas novas;
- h) Normas sobre avaliação sucessiva;
- i) Normas sobre a entrada em vigor;
- j) Normas sobre cessação de vigência.

3 - O ato normativo deve incluir uma disposição sobre a entrada em vigor mesmo que exista regime geral de *vacatio legis*.

4 - A data da entrada em vigor do ato normativo deve ser definida assegurando-se um prazo razoável para que dele se tenha amplo conhecimento e sejam asseguradas as condições práticas para a sua execução.

#### Artigo 14.º

##### **Anexos**

- 1 - As fórmulas científicas, os mapas, gráficos, quadros, modelos, sinais ou outros elementos, visuais, acessórios ou explicativos, devem constar de anexos referenciados no articulado.
- 2 - É obrigatória a utilização de anexo para proceder à republicação do texto de um ato normativo.
- 3 - O anexo pode, excecionalmente, conter um articulado autónomo ao texto do ato normativo, nomeadamente quando se trate da aprovação de um código.
- 4 - O texto da norma que mencione o anexo deve referenciá-lo como parte integrante do ato normativo.
- 5 - O anexo deve fazer referência ao artigo que o prevê e conter a designação do seu conteúdo.
- 6 - Quando existam vários anexos, devem os mesmos ser identificados através de numeração romana.
- 7 - Não são admitidos anexos integrados em anexos, em remissões sucessivas.

#### Capítulo III

##### **Redação**

#### Artigo 15.º

##### **Simplicidade e clareza**

Todo o ato normativo deve ser redigido de forma simples e clara, e acolher nomeadamente as seguintes regras:

- a) Utilizar frases simples, claras e concisas;
- b) Usar o «português padrão»;
- c) Utilizar as palavras no seu sentido corrente, sem prejuízo da utilização de terminologia técnica e científica,
- d) Evitar a utilização de redações excessivamente vagas, preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis;
- e) Enunciar as regras na voz ativa, de forma afirmativa e evitar-se a dupla negativa.

Artigo 16.º

**Tempo verbal**

Nos atos normativos deve utilizar-se o presente ou, quando a tradição jurídica o justifique, o futuro.

Artigo 17.º

**Uniformidade de expressões e conceitos**

1 - As expressões e conceitos devem respeitar o sentido que têm no respetivo ordenamento jurídico.

2 - O sentido e o alcance das expressões e conceitos devem ser uniformes ao longo de todo o ato normativo.

3 - As normas definitórias de expressões e conceitos necessários à compreensão de um ato normativo:

- a) Devem ser incluídas quando, cumulativamente:
  - i) Tal se mostre necessário para a uniformização dos sentidos de expressões ou conceitos essenciais e constantes do ato normativo;
  - ii) Ofereçam simplicidade e clareza ao ato normativo;
- b) Não devem ser incluídas quando:
  - i) As expressões ou conceitos sejam objeto de prévia definição no ordenamento jurídico, sem prejuízo da remissão para este;
  - ii) Se referem a expressões ou conceitos cujo conteúdo é óbvio, não oferecendo dúvidas interpretativas;
  - iii) Visem traçar o regime jurídico a aplicar.

5 - Não devem ser introduzidas definições em artigos específicos para esse fim quando as mesmas possam, com vantagem para a simplicidade e clareza do ato normativo, ser inseridas noutros preceitos.

6 - As expressões e os conceitos devem ser estáveis ao longo do ato normativo, estando vedadas soluções com propósito meramente estilístico, nomeadamente a utilização de sinónimos.

Artigo 18.º

**Uso de idiomas**

1 - Os atos normativos devem ser redigidos na língua ou línguas oficiais do Estado ou Região em questão.

2 - No texto redigido em língua portuguesa o uso de vocábulos em idiomas estrangeiros só é admissível nas seguintes situações:

- a) Quando não exista termo correspondente na língua portuguesa ou, sendo essa a tradição jurídica, noutra língua oficial;
- b) Quando na matéria em causa seja de uso corrente ou habitualmente utilizado o termo estrangeiro; ou
- c) Quando a compreensão do vocábulo fique facilitada pela utilização do termo estrangeiro.

#### Artigo 19.º

##### **Terminologia técnica e científica**

1 - A terminologia técnica e científica deve ser utilizada quando tal permita conferir maior simplicidade e clareza ao ato normativo ou quando a natureza deste o torne indispensável ou aconselhável.

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

3 - Quando se torne necessário incluir fórmulas científicas nos textos das normas devem observar-se as seguintes regras:

- a) As fórmulas científicas devem ser inseridas imediatamente abaixo do respetivo enunciado, o qual deve terminar com dois pontos;
- b) Deve efetuar-se a descodificação dos termos empregues na fórmula científica em número seguinte àquele em que foi empregue a fórmula.

#### Artigo 20.º

##### **Maiúsculas e minúsculas**

1 - A letra maiúscula deve ser utilizada em todas as letras de siglas e acrónimos e na letra inicial:

- a) Da primeira palavra de qualquer frase, período, epígrafe, proémio, alínea ou subalínea, com exceção dos casos dos incisos e respetivas alíneas e itens;
- b) Dos atos jurídicos determinados, quer surjam no singular quer no plural;
- c) Das palavras «Constituição e «Lei Básica»;
- d) De palavras que representem sujeitos jurídicos, órgãos ou serviços de pessoas coletivas ou outras entidades não personalizadas, salvo no caso de a referência ser indeterminada;

- e) De países, regiões, localidades, ruas ou outras referências de natureza geográfica;
  - f) De nomes astronómicos e de pontos cardeais, quando designem regiões;
  - g) Das referências a eras históricas e a festas públicas;
  - h) De ciências, ramos do saber ou artes, quando designem disciplinas escolares ou programas de estudo;
  - i) De palavras que referenciem títulos de livros, publicações periódicas, obras e produções artísticas;
  - j) De nomes próprios.
- 2 - A letra minúscula deve ser utilizada na letra inicial:
- a) De menções de símbolos representativos ou protocolares do Estado, regiões, ou de outros sujeitos jurídicos;
  - b) De nomes de etnias, povos ou habitantes de um lugar.

#### Artigo 21.º

##### **Pontuação, parênteses, colchetes, hífen e travessões**

- 1 - A utilização do ponto e vírgula deve limitar-se à conclusão do texto de alíneas, subalíneas ou subdivisões destas não finais.
- 2 - Os dois pontos devem ser utilizados apenas para enunciar subdivisões que se seguem ao texto do proémio, não devendo ser utilizados para anteceder um esclarecimento ou definição.
- 3 - Os parênteses utilizados devem ser os comuns, nomeadamente:
- a) Quando se faz uso de abreviaturas, siglas e acrónimos;
  - b) Quando delimitam um vocábulo de idioma estrangeiro;
  - c) Em casos de alterações e republicações, para indicar que o texto se mantém idêntico ou que foi revogado;
  - d) Para enquadrar as menções de revogação, suspensão, caducidade, declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral ou equivalente.
- 4 - O travessão e o hífen só podem ser utilizados para:
- a) Efetuar a separação entre o número e a letra maiúscula do artigo aditado;
  - b) Efetuar a separação entre, respetivamente, o algarismo que indica o número de um artigo ou de um inciso e os correspondentes textos, consoante a tradição jurídica;
  - c) Assinalar as subdivisões de subalíneas.

5 - A utilização do ponto e vírgula, dos dois pontos, dos parênteses comuns e do travessão e do hífen deve limitar-se às situações identificadas no presente artigo.

#### Artigo 22.º

##### **Abreviaturas, siglas e acrónimos**

1 - A utilização de abreviaturas, siglas ou acrónimos exige prévia descodificação dos mesmos na primeira referência feita no ato normativo, através de uma menção inicial por extenso, seguida da abreviatura, sigla ou acrónimo.

2 - Podem ser utilizadas abreviaturas sem prévia descodificação nos seguintes casos:

- a) Designações cerimoniais ou protocolares de titulares de cargos públicos e designações académicas ou profissionais;
- b) Quando se utiliza a abreviatura «n.º» ou «n.ºs» para remeter para um número de um artigo;
- c) Abreviaturas de uso corrente.

3 - Podem ainda ser utilizadas siglas ou acrónimos sem prévia descodificação no próprio ato normativo, quando estes sejam criados expressamente por outro ato normativo.

4 - A utilização de abreviaturas, siglas ou acrónimos num ato normativo deve ser constante, tendo lugar em todo texto, incluindo as epígrafes ou designações de artigos e unidades sistemáticas.

#### Artigo 23.º

##### **Numerais**

1 - Na redação de numerais cardinais deve recorrer-se ao uso de algarismos.

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

#### Artigo 24.º

##### **Negrito, itálico e aspas**

1 - O negrito, o itálico e as aspas permitem marcar de forma distintiva o texto do ato normativo.

2 - O negrito deve ser utilizado no texto das unidades sistemáticas e no texto das epígrafes ou designações.

3 - O itálico deve ser utilizado:

- a) Na designação de obra, publicação ou produção artística;
- b) Para destacar vocábulos de outra língua oficial ou de idiomas estrangeiros;
- c) Para as menções de revogação, suspensão, caducidade, declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral ou equivalente, quando utilizadas em substituição do respetivo texto.

4 - As aspas devem ser utilizadas:

- a) Para salientar os conceitos que, em sede de normas definitórias, aí são caracterizados;
- b) Para abrir e fechar os enunciados aditados ou alterados e as expressões corrigidas em declarações de retificação.

5 - No ato normativo deve ser usado sempre o mesmo tipo de aspas, de acordo com a respetiva tradição jurídica.

## Parte II

### Boas práticas e recomendações de legística material e formal

#### 1. Leis formulário

- i. Conceito
- ii. Situação na lusofonia

##### *i. Conceito*

- Lei Formulário é um ato normativo que estabelece regras e princípios para utilização na elaboração de textos normativos e destinado à melhoria da compreensão e do acesso a tais textos, incluindo normalmente mensagens tipificadas a integrar na redação dos atos normativos (sendo aquelas alheias ao conteúdo material desses atos).
- A lei formulário não se destina a tratar aspetos substanciais ou a resolver omissões constitucionais.

#### 2. Modelos para atos normativos e para normas

- i. Reformas legislativas com uso de modelos
- ii. Soluções de construções normativas a trilhar

##### *i. Reformas legislativas com uso de modelos*

- Os modelos para atos normativos e para normas, garantindo adequada padronização e consistência das soluções normativas, constituem-se como soluções potenciadoras da comunicação e da qualidade dos atos normativos.
- Pretendemos aqui considerar a pertinência e utilidade de soluções normativas, de modelos integrados em guiões ou soluções equivalentes, ou apenas soluções doutrinárias, que permitam impulsionar reformas legislativas e regulamentares onde, por exemplo, a pluralidade de diplomas a aprovar careça de uma intervenção coordenada de forma a garantir adequada padronização e a consistência das soluções normativas.
- Está em causa, essencialmente, a identificação de modelos que possam apoiar a construção normativa em determinadas áreas ou no

referente a temas específicos, permitindo a sua utilização na concretização de reformas e iniciativas legislativas.

*ii. Soluções de construções normativas a trilhar*

- Tais soluções já vêm sendo trilhadas, também, no plano internacional, nomeadamente no âmbito da construção de modelos de legislação na área do combate ao crime organizado (cfr. padrões definidos no quadro da Organização das Nações Unidas).
- Modelos de atos normativos que importa considerar desenhar em cada ordenamento são, entre outros, os seguintes:
  - a) Ato normativo que estabelece um procedimento administrativo;
  - b) Ato normativo que cria, que regula competências e que estabelece o funcionamento de uma entidade pública.
- Modelos de normas a inserir em atos normativos e que importa considerar desenhar em cada ordenamento são, entre outros, os seguintes:
  - a) Parte de ato normativo que adota um tipo criminal, um ilícito de mera ordenação social, uma transgressão ou uma contravenção;
  - b) Parte de ato normativo relativa às disposições gerais do mesmo;
  - c) Norma sobre o objeto;
  - d) Parte do ato normativo relativa às disposições finais e transitórias do mesmo;
  - e) Norma revogatória;
  - f) Norma sobre produção de efeitos;
  - g) Norma sobre entrada em vigor.
- Os modelos tendo em vista normas criadoras de obrigações legais ou que determinem a emissão de regulamentação devem indicar, quando possível, respetivamente, a preferência pela fixação do prazo de cumprimento da obrigação ou do prazo de regulamentação.
- Os modelos tendo em vista normas sobre a entrada em vigor devem indicar como solução preferencial a da fixação de uma data determinada.

### 3. Consolidação, compilação e republicação

- i. Propósito e diferenciação
- ii. Regras a seguir na consolidação
- iii. Republicação
- iv. Livro Oficial da Legislação

#### *i. Propósito e diferenciação*

- Na sequência de alterações efetuadas a atos normativos deve procurar-se que o texto em vigor possa ser disponibilizado de forma completa e atualizada através de uma das técnicas enunciadas neste capítulo.
- Importa ter presente a diferença entre os conceitos de consolidação e de compilação, bem como as modalidades que podemos encontrar na consolidação (jurídica e não jurídica). Outro tema conexo é o da codificação (registre-se que o *Relatório Mandelkern* usa o termo *codificação* neste âmbito como *consolidação jurídica*). A republicação é uma solução que visa também a prossecução de propósitos como os da simplicidade e da clareza, assumindo também um relevante papel no acesso à legislação e ao direito.
- A consolidação jurídica consiste na integração de diferentes atos normativos que se referem a determinada matéria do ordenamento jurídico num único ato normativo, sem modificação do alcance do regime definido por aqueles atos, e revogando-os, mantendo também a continuidade do regime.
- A compilação consiste na reunião e seleção de textos de atos normativos com um fito de ordenação, aí incluindo os atos em vigor e daí retirando os atos revogados, assim facilitando a consulta das fontes.
- A republicação existe quando é efetuada uma alteração a um ato normativo e o legislador, para além de aprovar a alteração legislativa, aprova um novo texto, que é publicado obrigatoriamente em anexo a esse ato e que incorpora no diploma base ou matriz as alterações que acaba de efetuar, bem como, se for o caso, alterações anteriores, obtendo-se assim uma redação atual que é validada pelo legislador.

#### *ii. Regras a seguir na consolidação*

- A consolidação deve ser objeto de regras que balizem e tornem clara a intervenção a efetuar, incluindo os seus limites. A consolidação de atos normativos relacionados e/ou sobrepostos é uma forma de melhorar o acesso à legislação e ao direito, aspeto que, como outros, agrega também uma componente constitucional ancorada, nomeadamente, no âmbito do Estado de Direito, trave comum aos nossos ordenamentos jurídicos.

- Vejamos então soluções e questões que importa que possam ser consideradas na definição de regras e boas práticas a seguir na consolidação:
  - o Consolidação jurídica como via preferencial no sentido em que proporciona maior segurança jurídica: contudo, não sendo possível a consolidação jurídica, deve ser recomendada a consolidação técnica.
  - o A consolidação jurídica pode não ter lugar, nomeadamente, porque se trata de um trabalho essencialmente técnico (onde não há inovação material), em que o legislador tem menos interesse em participar, e por outro lado, porque existem ferramentas informáticas cada vez mais avançadas para efetuar o trabalho de consolidação.
  - o Vantagens e desvantagens da consolidação não jurídica:
    - Vantagens: maior flexibilidade, maior rapidez, agremiação temática, execução por organismos (v.g., por Direções-Gerais ou por reguladores);
    - Desvantagens: não tem valor oficial e não diminui a dispersão legislativa, no sentido em que a dispersão com valor jurídico continua a verificar-se.
  - o Pensando agora, em especial, na consolidação jurídica, importa considerar quais as modificações ainda assim admissíveis no âmbito dessa consolidação. Algumas que o legislador nacional deve considerar admitir são as seguintes:
    - Organização sistemática e numeração distintas face aos atos consolidados;
    - Atualização da denominação de organismos e entidades públicas;
    - Eliminação de ambiguidades e correção de incoerências, lacunas ou outros elementos ilógicos;
    - Harmonização de soluções sancionatórias, nos planos substantivo e adjetivo;
    - Eliminação de disposições revogadas ou obsoletas;
    - Harmonização de diferentes soluções de legística formal;
    - Atualização e uniformização das soluções de legística formal, da grafia, da linguagem normativa e dos conceitos utilizados, tomando como referência os mais recentes;
    - Repristinação de normas que tenham sido revogadas por normas que, posteriormente, tenham sido declaradas como inconstitucionais.
  - o Neste quadro deve ser promovida a consulta dos principais interessados na consolidação: os principais interessados podem

ter um interesse direto em participar na consolidação, oferecendo sugestões e/ou manifestando as suas objeções.

### *iii. Republicação*

- Fundamento
- Oportunidade
- Metodologia e soluções
- Questões

- **Fundamento**

A republicação é uma ferramenta que permite garantir a acessibilidade da lei e do direito. O princípio de que a ignorância da lei não aproveita a ninguém não pode ser entendido como uma simples obrigação dos cidadãos: as políticas públicas exigem, cada vez mais, uma posição proativa do legislador, nomeadamente no sentido de oferecer clareza e inteligibilidade. Não basta a lei estar disponível de forma gratuita e universal; é essencial que ela seja inteligível e disponibilizada em formatos acessíveis, de modo a ser compreendida pelos seus destinatários e pela sociedade em geral. A digitalização oferece ampla oportunidade e viabilidade às republicações, contribuindo para os desideratos aqui referenciados.

- **Oportunidade**

- o Nada impede que o legislador decida, de forma proativa, republicar uma lei quando efetua uma alteração.
- o Mas casos há em que a republicação deve ser – e é mesmo, nalguns dos nossos ordenamentos – obrigatória, não ficando a solução na disponibilidade do legislador.
- o No caso português deve haver republicação de qualquer diploma, designadamente, 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; o mesmo acontece quando a complexidade ou a importância dos diplomas o justifique, identificando-se quais são esses diplomas: a Constituição, os estatutos político-administrativos das regiões autónomas, as leis orgânicas, as leis de bases, as leis -quadro e a lei formulário. Existe ainda um outro tipo de casos de republicação obrigatória que olha para a extensão das alterações efetuadas pelo diploma em presença: assim, deve haver republicação quando existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor – salvo no caso de alterações a códigos –, ou quando 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.

▪ **Metodologia e soluções**

- A indicação de que o ato normativo é objeto de republicação deve constar de artigo autónomo a inserir nas disposições finais do ato.
- O ato normativo republicado deve ser integrado em anexo, sendo aí inseridos os preceitos alterados pelo ato legislativo aprovado, bem como todas as alterações antes efetuadas. Ou seja, a republicação, para cumprir o seu objetivo, deve apresentar uma versão completamente atualizada de todas as normas em vigor.
- A escolha do texto de base que será utilizado para trabalhar a republicação deve ser muito cuidadosa, para evitar, nomeadamente, que se baseie em versão que contenha erros. Admite-se que as entidades responsáveis pelos jornais oficiais devam ser responsáveis por manter as últimas versões republicadas, por forma a que as possam disponibilizar aos redatores legislativos quando tenham um trabalho de republicação para realizar. De outra forma existe o risco de utilizar como versão de trabalho uma versão desatualizada ou que não esteja formatada. Para maior compreensão devem ser anotados na republicação os diplomas que operaram as alterações.
- O texto republicado deve ser coerente e harmonioso, pelo que, sem prejuízo da necessidade de introdução das alterações no local próprio do diploma de alteração, deve ser:
  - Harmonizada a grafia ao longo de todo o texto;
  - Calibrada qualquer numeração e/ou remissão que, em virtude das alterações introduzidas, careça de atualização;
  - Atualizada a denominação ou nome de entidades citadas, bem como efetuadas outras correções, a que a Assembleia da República em Portugal chama “correções materiais” que, não sendo alterações substantivas, melhoram a legibilidade mas só podem ser feitas através de alteração legislativa.
- Apesar de a republicação poder (e dever, como estabelecido em alguns casos nas jurisdições lusófonas) acompanhar o projeto de ato legislativo que procede a alterações, só depois de aprovada a redação das alterações a efetuar é possível finalizar o texto a republicar.
- A republicação deve ser verificada por pessoas diferentes daquelas que colaboraram na feitura do ato (sistema dos “3 pares de olhos”): deve, portanto, exigir-se a intervenção de 3 técnicos antes que a republicação possa ser publicada, por forma a evitar erros. Um deles deverá ser o principal responsável pela redação do ato normativo, mas os outros dois deverão ser

juristas que não tenham sido responsáveis pela sua elaboração e, preferencialmente, do setor/área sobre a qual a alteração versa;

▪ **Questões**

- o Afigura-se que deve ser considerado instituir como regra que sempre que sejam introduzidas alterações a um ato normativo, independentemente da sua natureza ou extensão, deve disponibilizar-se sempre um texto consolidado (ver também supra), eventualmente através da republicação integral de tais atos em anexo às referidas alterações.
- o A republicação deve ser efetuada com extrema cautela e cuidado, por forma a que se evite que não corresponda ao resultado decorrente das alterações sofridas através dos diplomas que modificaram um dado ato normativo.
- o A existência de erros ou inconsistências entre as alterações a um determinado diploma e a versão republicada é grave e tem de ser evitada a todo o custo. Nestes casos a republicação vem criar ainda mais insegurança.
- o Havendo discrepância entre a versão da lei alterada e a republicação, coloca-se a questão de saber qual deve ser considerada:
  - Em princípio será a alteração, mas se se demonstrar que o pensamento do legislador era no sentido da redação adotada na republicação, esta deve prevalecer, até porque ambas são aprovadas pelo emissor (mas no caso das leis portuguesas a votação no Parlamento respeita em regra à alteração e não ao texto da republicação).
  - Sublinha-se a importância da uniformidade do critério adotado para os diferentes atos normativos.
  - Uma solução a considerar é a de a legislação sobre preparação/redação legislativa determinar de forma clara se prevalece o regime resultante das várias alterações ou o regime que resulta da republicação. Nesses casos pode ser preferível que prevaleça o regime republicado, o que levará a que se passe a ter um cuidado acrescido na elaboração do diploma a republicar.
- o Importa considerar a possibilidade de que os textos preambulares dos atos normativos implicados numa republicação possam ser também objeto de publicação neste contexto, devendo nesse caso ser ordenados cronologicamente e identificada a respetiva proveniência normativa.
- o Deve ser considerado integrar em diplomas preambulares o conteúdo das disposições complementares, transitórias e finais, por forma a evitar que os atos objeto de potencial republicação integrem textos normativos obsoletos ou, pior, que potenciem

dificuldades comunicativas que façam perigar a segurança e a inteligibilidade das soluções.

*iv. «Livro Oficial da Legislação»*

Uma solução que existe nalguns países, caso dos Estados Unidos da América e da Suíça, e que pode ser considerada, é a da consolidação/compilação oficial através da organização da legislação do país ou região num único «livro», onde se vão inserindo os novos diplomas e retirando os que são revogados, resultando este exercício num livro oficial da legislação em vigor. Cada ato normativo teria indicado, aquando da sua aprovação, qual o capítulo onde o mesmo se iria inserir no livro oficial.

**4. Simplificação e clareza**

- i. Lista de boas práticas e de instrumentos a utilizar em matéria de simplificação administrativa
- ii. Lista de boas práticas e de instrumentos a utilizar em matéria de clareza da legislação

*i. Lista de boas práticas e de instrumentos a utilizar em matéria de simplificação administrativa*

Para evitar custos de contexto desnecessários e promover a simplificação administrativa por via da intervenção normativa, devem ser exploradas as seguintes técnicas:

- Evitar, sempre que possível, a criação de novos tipos de licenças/autorizações/outros atos permissivos, que obriguem o interessado a realizar mais um procedimento perante a Administração Pública. Preferir sempre a fiscalização administrativa das atividades em curso do interessado, ao invés de criar uma nova licença/autorização/necessidade de obtenção de outro ato permissivo;
- Quando seja absolutamente necessário algum tipo de informação a transmitir à Administração Pública antes de uma atividade ser iniciada, preferir sempre meras comunicações prévias sem prazo, onde a Administração Pública apenas toma conhecimento de uma certa circunstância, sem que emita qualquer licença/autorização/ato permissivo;
- Quando seja absolutamente necessária a existência de procedimentos realizados pelo interessado para obtenção de uma licença/autorização/ato permissivo/realização de uma mera comunicação prévia, deve ser sempre prevista a possibilidade de realização do procedimento e de todas as comunicações com a Administração Pública por via totalmente desmaterializada e

eletrônica; garantindo sempre, de qualquer modo, a quem não tenha possibilidade de aceder por via digital, o acesso por outra via;

- Quando seja absolutamente necessária a existência de procedimentos realizados pelo interessado para obtenção de uma licença/autorização/ato permissivo/realização de uma mera comunicação prévia, incluir um anexo com o desenho do fluxo procedimental que o mesmo envolve;
- Promover a elaboração de atos normativos destinados a eliminar exigências de documentação quando a mesma se encontra já na posse da Administração Pública;
- Promover a elaboração de atos normativos destinados a eliminar licenças/autorizações/ato permissivos impostos aos interessados, mas que possam ser dispensados/não tenham valor acrescentado;
- Promover a elaboração de atos normativos destinados a transformar exigências de licenças/autorizações/ato permissivos impostos aos interessados, em meras comunicações prévias sem prazo, quando seja absolutamente indispensável que a Administração Pública tenha conhecimento do início de uma determinada atividade;
- Para certas atividades, normalmente projetos de investimento de dimensão significativa em áreas industriais, agrícolas, do turismo e outras, pode ser necessário realizar vários procedimentos administrativos/obter várias licenças/autorizações/atos permissivos perante diferentes entidades, em virtude de diferentes regimes jurídicos. Tendo em conta essa circunstância, os respetivos regimes jurídicos devem ser perfeitamente coerentes e claros quanto a várias circunstâncias resultantes dessa complexidade, tais como:
  - o Identificação de uma entidade gestora dos vários procedimentos, onde os mesmos se devem iniciar e terminar;
  - o Proibição de exigência dos mesmos documentos para entidades diferentes em procedimentos diferentes;
  - o Perfeita conjugação sobre os efeitos de um procedimento relativamente aos outros e o momento em que cada um deles se deverá desenvolver, preferindo o desenvolvimento simultâneo sempre que possível;
  - o Obrigação de realização de conferências procedimentais decisórias para qualquer decisão quanto aos vários procedimentos.
- Adotar procedimentos de controlo político de negociações de instrumentos internacionais (convenções internacionais, atos normativos de organizações regionais, entre outros), por forma a que se evite a adoção de custos de contexto/encargos/novos procedimentos administrativos/licenças/autorizações a nível técnico,

casos em que se torna extremamente difícil uma reação posterior devido à vinculação já existente;

- Aprovar atos normativos destinados a revogar outros atos que já não tenham valor acrescentado ou cuja cessação de vigência deva ser clarificada, obtendo-se assim uma clarificação do que está efetivamente em vigor (“operações de limpeza” do ordenamento jurídico);
- Adotar políticas de codificação e consolidação legislativa em áreas onde faça sentido;
- Exigir sempre a revogação expressa de diplomas que devam ser revogados, proibindo-se artigos com fórmulas de revogação genérica destinados a determinar a revogação de tudo o que contrarie o ato normativo aprovado.

*ii. Lista de boas práticas e de instrumentos a utilizar em matéria de clareza da legislação*

Para promover a clareza e acessibilidade dos atos normativos e dos respetivos regimes, devem ser exploradas as seguintes técnicas:

- Elaborar resumos em linguagem clara em português, e noutras línguas, sob a forma de perguntas e respostas, publicados no jornal oficial e noutros meios de comunicação eficazes, ao mesmo tempo que o ato normativo. Algumas regras básicas de comunicação acessível a usar para o efeito: utilização de palavras conhecidas, de frases concisas, de estruturas sintáticas simples e da voz ativa, assim como de elementos gráficos explicativos;
- Ponderar novas fórmulas de redação de certas disposições de atos normativos com utilização de linguagem clara e acessível ao cidadão (ver supra o ponto referente a **modelos para atos normativos e para normas**);
- Utilizar as exposições de motivos, os preâmbulos ou textos equivalentes dos atos normativos para explicitar, de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão, as razões que motivam a aprovação do ato normativo e as suas principais alterações, assim como as vantagens que as mesmas importam;
- Adotar sempre os textos a que se refere o ponto anterior em atos normativos, mesmo em atos legislativos de assembleias cujos membros são democraticamente eleitos;
- Quando existam vários diplomas a regular o mesmo regime por estarem em conexão (v.g., convenções internacionais, diretivas ou regulamentos da União Europeia, atos legislativos e atos regulamentares), procurar formas de os publicar que facilitem uma leitura conjunta e integrada das várias disposições conexas;
- Evitar a necessidade de retificações de diplomas, promovendo uma leitura adequada do ato normativo a publicar, seguindo o princípio

dos “3 pares de olhos”. Ou seja, a intervenção de 3 técnicos antes que o ato normativo seja publicado, por forma a evitar erros. Um deles deverá ser o principal responsável pela redação do ato normativo, mas os outros dois deverão ser técnicos (sendo pelo menos, um deles jurista) que não tenham sido responsáveis pela sua elaboração;

- Evitar que a execução de atos normativos seja posta em causa por ausência de regulamentação. Assim, deverá evitar-se a remissão de certas matérias para regulamentação quando as mesmas possam ser tratadas desde logo no ato normativo em causa;
- Eliminar exigências de aprovações de certos regulamentos administrativos que possam ser desnecessárias e que não sejam justificadas, por forma a evitar a proliferação de vários atos normativos sobre a mesma matéria;
- Determinar que, sendo justificada e necessária a aprovação de certos regulamentos administrativos, os projetos dos mesmos acompanhem as propostas legislativas a aprovar, ficando disponíveis para aprovação no mais curto prazo possível. Para o efeito importa considerar prever normas que obriguem ao envio de anteprojetos de regulamentos no momento do envio do ato legislativo para aprovação.

## **5. Planificação legislativa e legística material, incluindo consultas e avaliações de impacto**

- i. Planificação
- ii. Avaliação de impacto
- iii. Consultas

### *i. Planificação*

É necessária e útil, por diversas razões:

- o Ajuda a evitar intervenções normativas desnecessárias;
- o Ajuda a promover a realização de atividades normativas quando realmente são necessárias;
- o Ajuda a acelerar procedimentos legislativos urgentes e úteis;
- o Ajuda a organizar as tarefas legislativas por forma a aprovar o diploma no momento em que possa fazer mais sentido;
- o Ajuda a concentrar atos normativos que faça sentido aprovar em conjunto ou que devam ser aprovados em atos únicos, evitando-se a dispersão legislativa;

- o Ajuda a cumprir atempadamente obrigações internacionais (adoção de atos normativos na sequência de convenções internacionais, aprovação e ratificação de convenções internacionais, transposição de diretivas e adaptação a regulamentos da União Europeia, entre outros);
- o Permite promover atempadamente as consultas, obrigatórias ou facultativas.
- Para uma correta planificação legislativa deve considerar-se a adoção das seguintes práticas/soluções:
  - o No espectro do Executivo, atribuição da responsabilidade pela monitorização e planificação legislativa a um membro do Governo específico, de preferência que tenha a responsabilidade de organizar a produção normativa do Governo e de preparar intervenções legislativas necessárias quando as áreas governativas não as realizem atempadamente;
  - o Estabelecer a obrigação de todos os ministérios reportarem periodicamente (v.g., uma vez por mês) os atos normativos em preparação, os que pretendem preparar e quando os pretendem aprovar, justificando sempre a sua necessidade;
  - o Realizar um debate periódico entre membros do Governo sobre as listas de diplomas em preparação, identificando (i) quais devem avançar e quando, (ii) quais não deverão ser promovidos e (iii) intervenções normativas necessárias para cumprir o Programa de Governo, para satisfazer necessidades urgentes das populações/da sociedade ou para satisfazer obrigações internacionais; esta reunião deve ser presidida pelo membro do Governo responsável pela monitorização e planificação legislativa;
  - o Elaborar agendas de reuniões para aprovação dos diplomas pela estrutura governamental competente com muita antecedência, por forma a que se antecipe o momento ideal para aprovação dos diplomas e se conte com as tarefas necessárias à sua preparação;
  - o Ter sempre em conta os prazos necessários para os diferentes passos a dar no procedimento, designadamente audições, consultas, avaliação legislativa, tramitação legislativa junto da entidade governamental para aprovação, subseqüentes passos constitucional ou legalmente exigidos;
  - o Ponderar a estipulação de datas fixas para a entrada em vigor de diplomas que visem certos destinatários (v.g., atos normativos com implicações sobre a vida das empresas entrarem em vigor, salvo disposição em contrário, a 1 de janeiro de cada ano).

*ii. Avaliação de impacto (AI)*

- o O exercício de avaliação de impacto tem por objetivo a produção de informação de suporte à decisão política sustentando uma

intervenção pública com base na evidência, assim permitindo também garantir maior qualidade dos atos normativos.

- o Este exercício integra um conjunto de ferramentas sendo estas utilizadas para informar o decisor político sobre os impactos das medidas que implementa, sejam estes os impactos esperados, se se tratar de uma avaliação prévia (*ex-ante*), ou observados, se se tratar de uma avaliação sucessiva (*ex-post*).
- o O exercício de AI prévio suporta o processo de conceção e desenho da intervenção pública, informando o decisor sobre os impactos esperados das diferentes medidas que permitem atingir um determinado objetivo de política pública. Tem como principal função sustentar a decisão de intervenção e a escolha da medida concreta que será traduzida na norma. A decisão final, cabendo necessariamente ao decisor, será política, pelo que a informação produzida pelo exercício de AI constitui um elemento a ponderar nesse momento.
- o Existem diferentes experiências nacionais no referente às modalidades e ao âmbito de aplicação das avaliações de impacto, sendo que se considera que cada jurisdição deve procurar definir o objeto de tais avaliações, nomeadamente tendo em conta os meios que seja possível alocar a esta tarefa.
- o A **avaliação prévia** deve ser desenvolvida ao longo de um conjunto de passos: 1.º identificação do problema; 2.º identificação do quadro legislativo; 3.º identificação das medidas de intervenção pública alternativas; 4.º identificação dos grupos de interessados externos; 5.º produção de evidência sobre os impactos esperados; 6.º produção de um relatório de AI.
  1. A identificação do problema implica dois passos: conhecer e compreender o cenário de base e estabelecer as razões pelas quais se justifica uma intervenção.
  2. Quando está em causa uma revogação ou modificação, é fundamental conhecer o quadro normativo de base a partir do qual se desenvolve a iniciativa legislativa e a consequente AI.
  3. O decisor político tem à sua disposição um conjunto de opções de intervenção pública às quais se devem acrescentar a possibilidade de permitir a auto-regulação ou de promover a co-regulação. Estas diferentes medidas de intervenção devem ser confrontadas com a possibilidade de não intervenção (refletida no cenário base).
  4. O envolvimento dos interessados no ciclo legislativo tem dois propósitos: reforçar a legitimidade das medidas por via da transparência e o envolvimento direto da sociedade e aumentar a eficiência e eficácia das medidas pela utilização de informação e conhecimento que só é possível recolher junto do terreno de implementação e daqueles que são o objeto final da intervenção pública.

5. O exercício de produção de evidência é o mais exigente em termos de tempo e de recursos. Esta exigência depende, no entanto, da escolha sobre o tipo, a extensão e a complexidade da informação que se pretende obter, i.e., o tipo, a extensão e a complexidade da informação a disponibilizar ao decisor.
6. Podem ser utilizadas, nomeadamente, as seguintes metodologias:
  - i. Modelo de custo padrão (*Standard Cost Model*);
  - ii. Análise de Custo-Benefício;
  - iii. Análise de Custo-Eficácia;
  - iv. Avaliação multicritério;
  - v. Avaliação de risco e risco-risco.

A AI tem sido alargada com a inclusão de dimensões de análise não económicas verificando-se, igualmente, uma preocupação em dar destaque a impactos económicos específicos (teste PME, teste de inovação e avaliação de impacto concorrencial).

Face a diferentes dimensões de análise, com diferentes níveis de complexidade e consequente necessidade de recursos e tempo, importa escolher a melhor metodologia no apoio a cada momento de decisão. É neste sentido que se tem optado pela definição de testes de proporcionalidade que estabelecem regras de seleção da metodologia mais adequada, promovendo maior transparência e eficiência no procedimento de apoio à decisão.

7. A produção do relatório de AI.
  - o A **avaliação *ex-post*** Uma visão circular do ciclo legislativo impõe que o esforço pela qualidade da intervenção pública não se detenha apenas no momento da produção legislativa. Procura-se, então, que acompanhe os momentos subsequentes de implementação, supervisão e, eventualmente, revisão.

Ao longo destes momentos o exercício de produção de evidência é igualmente relevante, produzindo-se uma avaliação sucessiva que analisa a implementação de uma medida de intervenção pública ou de um conjunto de medidas. Esta avaliação:

- Pode reportar sobre os dados da monitorização que se desenvolveu no decurso da fase de implementação;
- Pode constituir uma avaliação sobre os efeitos de uma medida específica; ou
- Pode reportar sobre uma intervenção mais ampla numa área governativa.

- o O acompanhamento e a qualidade do exercício de AI
  - Para que seja bem-sucedido importa garantir que o exercício de AI satisfaz um conjunto de exigências que caracterizam uma avaliação de impacto de qualidade;
  - Paralelamente à qualidade, importa decidir quem acompanha, sustenta e avalia o próprio exercício de AI. Onde é que está posicionado o organismo que assume esta responsabilidade e que competências tem. A existência de um organismo que assuma o acompanhamento do ciclo legislativo é fundamental. As diferentes opções existentes relativamente a este ponto permitem uma avaliação acerca das vantagens e inconvenientes dos diferentes modelos disponíveis.

### *iii. Consultas*

Um instrumento fundamental de legística material. Vejamos as suas características e algumas questões que se suscitam:

- o A realização de consultas é essencial pois garante um tríptico objetivo de permitir:
  - A participação dos destinatários de atos no processo de elaboração;
  - A audição de grupos representativos da sociedade civil; e também
  - A representação de interesses públicos distintos do Estado.
- o A abertura do processo de produção normativa a informações e a pontos de vista distintos leva à tomada de melhores decisões, bem como ao aumento da transparência na tomada das mesmas, assim como permite que o público mais facilmente se identifique com a decisão e a sinta como legítima (legitimidade pelo procedimento).
- o Existem, no entanto, críticas. As consultas levam à introdução de mais uma fase no procedimento, que se torna mais demorado e mais burocratizado.
- o Existe também a necessidade de precaver que o procedimento acautela os riscos de captura do mesmo por grupos de interesses especiais, de permeabilidade a ferramentas (incluindo de inteligência artificial) que o procurem distorcer, bem como faça face à necessidade de estruturar o debate de modo que o mesmo possa servir os propósitos de uma consulta.
- o Para além disso, os deveres de consulta existentes encontram-se muitas vezes dispersos por vários instrumentos, nomeadamente os que regulam o processo legislativo (Constituição, atos legislativos, regimentos, por exemplo), com regras distintas (em certos casos é obrigatória a audição sectorial, noutros existe um dever geral de consulta, noutros ainda a definição das entidades a ser consultadas)

- verificando-se normalmente a ausência de um quadro normativo unitário ou sequer coerente. Para além disso, existem casos em que as consultas são obrigatórias nalguns casos, mas facultativas ou discricionárias noutros.
- o Quanto aos procedimentos de discussão e consulta públicas é de referir que estes visam a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados sobre cada iniciativa. Podem ser complementadas com conferências, seminários, colóquios ou com novos procedimentos de consulta – como fóruns online.
- o Existe também incerteza terminológica sobre a definição de deveres de audição, de consulta e de participação. Nesse contexto, audição/consulta podem ser entendidas como a possibilidade de emitir parecer, a pedido, sobre uma iniciativa, enquanto participação envolve a possibilidade de ser ouvido, fazer observações por iniciativa própria, e integrar negociações.
- Para este efeito deve considerar-se a adoção das seguintes práticas/soluções:
  - o “Codificar” a listagem dos casos em que existe um dever de consulta, através de um manual ou outro documento de *soft law*, texto que tem de ser atualizado, por entidade ou departamento que disso deve ficar incumbido, à medida que vão sendo alterados os deveres de consulta.
  - o Estabelecer um regime processual unitário, coerente, para as consultas, com a definição do momento em que devem ocorrer (antes da tomada de decisão) e o estabelecimento de prazos razoáveis para a pronúncia, a informação que deve ser disponibilizada (e o dever de esta ser perceptível e adequada ao objeto da consulta). Em caso de alterações substanciais ao projeto de ato normativo alvo da consulta inicial, deve ser analisada a necessidade de realizar novo procedimento. Pode tratar-se de aprovar um regime vinculativo ou um manual de boas práticas para o efeito.
  - o Guardar um registo escrito da consulta, permitindo a futura utilização do conteúdo da mesma e assim também garantindo a transparência e sentido daquela.
  - o Publicitar, com transparência, no preâmbulo, exposição de motivos ou texto equivalente do ato normativo, as entidades consultadas e as que emitiram parecer ou, no caso de uma consulta pública, os termos dessa consulta e o universo de participantes, referenciando também, em qualquer dos casos, se se tratou de solução obrigatória ou facultativa.
  - o Deve ser assegurado que as entidades consultadas recebam um comprovativo de que o respetivo contributo chegou em boas condições e pode haver um sistema de publicitação de todos os contributos recebidos, caso a entidade que os enviou concorde com a sua divulgação.
  - o Garantir que os contributos são efetivamente considerados e que, sempre que possível, são adotados mecanismos que permitam

evidenciar como as propostas apresentadas na consulta foram tidas em conta.

## **6. Acesso universal e gratuito aos textos legais e regulamentares**

- i. Três modelos possíveis
- ii. Âmbito temporal dos diplomas disponibilizados por via eletrónica
- iii. Âmbito dos atos a disponibilizar
- iv. Ferramentas tecnológicas nos ordenamentos em que o jornal oficial é publicado por via eletrónica

### *i. Três modelos possíveis*

- o Publicação de “*jornal oficial*” em suporte papel.
- o Publicação de “*jornal oficial*” por meios eletrónicos e em suporte papel.
- o Publicação de “*jornal oficial*” por meios eletrónicos.
  - Em Portugal, o Diário da República é, desde 2016, exclusivamente editado por via eletrónica (Diário da República Eletrónico - DRE), por força do Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de junho.
  - O mesmo sucede no Brasil, já que, desde 1 de dezembro de 2017, o Diário Oficial da União é publicado através de meios eletrónicos, por força do Decreto n.º 9.215, de 29 de novembro de 2017. O serviço de assinaturas do Diário Oficial da União foi extinto em agosto de 2019, com efeitos em janeiro de 2020, ou seja, a partir desta data o jornal passou a ser disponibilizado gratuitamente para *download* no momento da publicação.
- o A opção de cada país ou região tem implicada uma evidente base de apreciação acerca da realidade em cada localização, entendendo-se que as soluções a trilhar deverão ser sempre as que potenciem o maior e mais fácil acesso aos textos legais e regulamentares, adotando-se, sempre que possível, a desmaterialização, bem como a gratuidade.

### *ii. Âmbito temporal dos diplomas disponibilizados por via eletrónica*

Nos ordenamentos em que o jornal oficial é publicado por via eletrónica, colocam-se duas possibilidades relativamente aos diplomas que podem ser consultados:

- o Uma, apenas aqueles que foram publicados após a desmaterialização do jornal oficial.

- o Outra, todos os diplomas, mesmo os mais antigos, dando primazia aqueles que ainda se encontram em vigor.
  - No caso português, a publicação por via eletrónica de todos os diplomas em vigor é um trabalho em curso, sendo que está a ser desenvolvido um projeto para recuperar a legislação entre 1910 e 1969, que não existe em formato digital ou que, em alguns casos, existe apenas como imagem, não sendo, portanto, pesquisável.
- o A opção de cada país ou região tem implicada uma evidente base de apreciação acerca da realidade, entendendo-se que a solução a trilhar é a da maior abrangência em termos temporais e a suscetibilidade de se tornarem pesquisáveis todos os conteúdos.

### iii. *Âmbito dos atos a disponibilizar*

Colocam-se diferentes hipóteses relativamente aos atos a disponibilizar:

- o Sendo certo que os atos em vigor devem ser disponibilizados, pode existir a necessidade de aplicar atos revogados (que também podem ser ripristinados), por força das regras de aplicação de normas no tempo, por exemplo, nos litígios que se arrastam nos tribunais (além de terem sempre interesse histórico e, desde logo, para o próprio legislador).
- o Questão diferente é a de saber se se pretende possibilitar que quem pesquisa possa excluir dos resultados os atos já revogados e isso já é atualmente possível em ferramentas como a do DRE português.
- o Os atos preparatórios que sejam tidos como relevantes para compreender o contexto histórico dos atos normativos podem também ser publicados.
  - No DRE português já existe uma ligação para o processo legislativo parlamentar<sup>11</sup>.
- o Importa também considerar a disponibilização de circulares da Administração Pública.
  - No caso português, o jornal oficial conta com 5 bases setoriais (entre as quais duas bases de dados setoriais do Ministério das Finanças e uma do Ministério do Trabalho e Segurança Social) a colaborar no carregamento da informação conexa com atos legislativos, sendo as circulares da Autoridade Tributária reconhecidamente fundamentais para aplicar a legislação fiscal.

---

11. A nível europeu, o DRE português participa numa iniciativa conjunta dos Estados-Membros da União Europeia, designada como [Identificador Europeu da Legislação](#) (ELI), que é um sistema destinado melhorar a transparência legislativa e o acesso, partilha e interligação à informação jurídica. A legislação é disponibilizada em linha num formato estruturado e normalizado, a fim de que possa ser consultada, intercambiada e reutilizada.

- o Importa também estabelecer se a disponibilização abrange apenas atos legislativos, se também atos regulamentares, ou se inclui todo o tipo de atos praticados pelos poderes públicos, incluindo atos políticos, atos administrativos e atos jurisdicionais (acórdãos e sentenças)
- É cada vez mais relevante ter toda a informação integrada para o aplicador e destinatário das normas. O caso da legislação COVID em Portugal é um exemplo em que existem despachos de todas as áreas governativas interpretativos de legislação, informação que é importante disponibilizar conjuntamente.

*iv. Ferramentas tecnológicas nos ordenamentos em que o jornal oficial é publicado por via eletrónica*

Deve ser considerada a suscetibilidade de colocar ao dispor do utilizador o uso de determinadas ferramentas:

- o Ferramentas de pesquisa
  - Em Portugal, o DRE tem uma pesquisa básica e uma avançada com diversos filtros e muitos critérios. O grande desafio que hoje existe é o de tornar esta pesquisa cada vez mais intuitiva e inteligente (uma pesquisa similar aos mais conhecidos motores de busca) e recorrer a ferramentas de TI, como a inteligência artificial, para facilitar o acesso a dados.
- o Ferramentas de tradução jurídica
  - Em Portugal o DRE disponibiliza o trad-iure <https://dre.pt/sobre-tradutor>
- o Disponibilização de regimes consolidados
  - Em Portugal a disponibilização de regimes consolidados existe, sendo um serviço de valor acrescentado, e inteiramente gratuito, muito importante do DRE. Em termos de acessos é dos mais pesquisados. Estão já disponíveis 8019 regimes consolidados. Em regra, no dia em que sai uma alteração, fica disponível o regime consolidado.
- o Resumos em linguagem clara
  - Em Portugal estão disponíveis resumos em linguagem clara, mas apenas para Decretos-leis e Decretos Regulamentares. Entende-se que se beneficiaria caso a solução fosse estendida às leis. Ver também *supra*.
- o Ferramentas de disponibilização de regulamentação/normação conexa com o ato<sup>12</sup>

---

12. O Parlamento português aprova, no início de cada sessão legislativa, um relatório de progresso de escrutínio da atividade do Governo relativo à entrada em

- Em Portugal o DRE disponibiliza a análise jurídica do diploma, com todas as modificações, retificações, regulamentação, entre outras.
- o Ferramentas de disponibilização de jurisprudência conexa com o ato
- o Ferramentas de anonimização dos dados pessoais
- Em alguns jornais oficiais da União Europeia estão a ser dados os primeiros passos nesta matéria, mas ainda como experimentação. É uma questão que assume crescente relevância também em Portugal.
- o Acesso ao jornal oficial para aplicativos móveis
- Em março de 2020 foi disponibilizado, no Brasil, um aplicativo para dispositivos móveis do Diário Oficial da União na loja online Google Play (Android) e na loja App Store (Ios), que dá acesso imediato às matérias publicadas neste diário e que reúne uma série de funcionalidades, como consulta da versão em pdf dos diplomas, recebimento de notificações, configuração de preferências e pesquisa avançada.
- Em novembro de 2023, foi disponibilizada, em Portugal, uma nova versão da App do Diário da República com melhorias e novas funcionalidades para otimizar a experiência de utilização, nomeadamente: i) otimizações na consulta de atos legislativos, com nova funcionalidade de zoom nativo e consulta otimizada de tabelas; ii) acesso direto às versões originais dos atos a partir da legislação consolidada e áreas temáticas; iii) navegação mais fácil entre artigos da legislação consolidada; e iv) melhorias na navegação do calendário, bem como novos atalhos e ações rápidas em iOS para uma navegação mais fluída.

---

vigor das leis e da sua consequente regulamentação, incluindo o cumprimento dos respetivos prazos. E está em curso um projeto para disponibilizar, na página eletrónica da Assembleia da República, informação relativa à falta de regulamentação das leis.

### **Referências**

Almeida MT. A Contribuição da Legística para uma Política de Legislação: concepções, métodos e técnicas. In: Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; 2009.

Blanco de Moraes C. Manual de Legística, Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor. Lisboa: Verbo; 2007.

Delicado A et al.. As regras de legística formal na lusofonia: Uma visão comparada. *E-Publica*, Vol. 8, Issue 1. 2021.

Delicado A, Inverno I. Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas - Projeção no Ensino. In: Pereira Coutinho et al., coordenadores. Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia. Lisboa: Ed. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito; 2019.

Duarte D et al.. Legística, Perspectivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos. Coimbra: Almedina; 2002.

Silveira JT. Técnicas Inovadoras na Avaliação legislativa. In: Garcez Marins et al. Legística, Estudos em Homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes. Coimbra: Almedina; 2020. p. 181.

Trindade J. Legística: o que o Brasil tem a aprender com os demais países lusófonos, disponível em [Legística: o que temos a aprender com os demais países lusófonos \(conjur.com.br\)](https://www.conjur.com.br/2023-01-10-legistica-o-que-o-brasil-tem-a-aprender-com-os-demais-paises-lusofonos), 2023.

---

<sup>i</sup> Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto Ref. UI/BD/154705/2023.