

SIMPLIFICAR A LEGISLAÇÃO

Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, de 8 de Fevereiro, que aprovou os princípios que devem regular a elaboração de projectos de actos normativos.

Lisboa 1989

APRESENTAÇÃO

Ao fenómeno do rápido e por vezes desordenado crescimento das normas jurídicas e à degradação da sua qualidade se tem chamado "inflação" ou "poluição" legislativa.

A "poluição legislativa" produz diversos efeitos nefastos: avalanche de leis que se sobrepõem e contradizem; normas cuja interpretação se torna, por vezes, ininteligível; progressivo enfraquecimento da autoridade da lei; correspondente falta de segurança na sociedade. Mas é sobretudo ao nível económico, e ao nível tecnológico, que a "poluição legislativa" tem sido particularmente prejudicial: o excesso de regulamentação tem actuado como travão das políticas de desenvolvimento económico, da evolução da tecnologia e do processo de inovação.

A análise destes fenómenos tem gerado em vários países movimentos contra a "inflação legislativa", centrados em quatro grandes objectivos: a **desregulamentação**, que consiste em suprimir ou aligeirar a lei, nomeadamente a que regula a actividade económica; a **desburocratização**, que significa reduzir as formalidades, simplificar os procedimentos administrativos e reduzir os custos resultantes da regulamentação em vigor; a **racionalização da legislação em vigor**, que implica a simplificação, sistematização, compilação e eventualmente a codificação, da regulamentação existente, bem como o incremento do seu conhecimento por parte dos respectivos destinatários; a **racionalização da feitura das leis**, no sentido da análise prévia dos projectos de diplomas legais, de forma a garantir a sua necessidade, eficiência e compreensibilidade.

O assunto suscitou também, recentemente, particular atenção entre nós tendo o Governo adoptado uma Deliberação sobre a matéria.

O carácter pedagógico das recomendações aprovadas e a sua estreita ligação com o **Programa Interministerial de Desburocratização** aconselham a sua difusão aos diferentes serviços públicos que participam na elaboração e divulgação da regulamentação.

DELIBERAÇÃO N.º 15DB/89, de 8 de Fevereiro

A crescente complexidade das sociedades e o aumento de funções assumidas pelo Estado, na generalidade dos países, determinaram o incremento constante do volume das disposições legais em vigor e, frequentemente, uma acentuada degradação da sua qualidade.

Justifica-se, assim, a reacção que contra este excesso de regulamentação e de intervencionalismo do Estado se tem vindo a verificar um pouco por toda a parte e que, em Portugal, começou a assumir, nos últimos anos, alguma expressão.

Desregulamentar, desburocratizar e racionalizar são apenas algumas das vertentes de uma ideia-força mais ampla que é a da simplificação legislativa, na qual o Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo, o Secretariado para a Modernização Administrativa e também a Comissão de Empresas-Administração, que junto dele funciona, têm um papel relevante, nomeadamente através da execução do Programa Interministerial de Desburocratização

Urge agora tornar mais actantes outras facetas da simplificação legislativa, nomeadamente as que dizem respeito, por um lado, à racionalização da feitura dos actos normativos da competência do Governo, através do reforço dos mecanismos de análise prévia dos respectivos projectos de forma a garantir a verificação da sua indispensabilidade, eficiência, compreensibilidade e mérito e, por outro lado, à divulgação desses actos normativos junto dos seus destinatários e do público em geral, de forma a torná-los mais eficazes.

Assim, tendo em vista a prossecução dos objectivos acima enunciados, o Conselho de Ministros deliberou:

Aprovar os princípios gerais que devem regular a elaboração de projectos ou projectos de proposta de actos normativos, conforme anexo à presente Deliberação.

Presidência do Conselho de Ministros, 8 de Fevereiro de 1989

ANEXO

1. Quando, os gabinetes dos membros do Governo, por expressa determinação do respectivo titular, por Imperativo legal ou por atribuição orgânica, iniciarem estudo tendente à elaboração de projecto ou projecto de proposta de acto normativo do Governo, devem avaliar cuidadosamente, em relação ao mesmo:
 - a) A sua necessidade, ou seja, se o fim que visa só pode ser atingido através da produção de diploma legal ou de proposta de diploma legal ou se o seu objectivo pode ser alcançado através de outros instrumentos ao dispor da Administração ;
 - b) A sua oportunidade, isto é, se estão reunidas conjuntamente condições para a iniciativa, tendo nomeadamente em conta a existência de outros projectos ou estudos de objecto mais amplo, mas que se relacionem com a matéria a regular;
 - c) A sua exequibilidade, ou seja, se os meios necessários para a respectiva execução estão disponíveis e são suficientes, e se o objectivo prosseguido

se adequa ao contexto social, económico, tecnológico e ambiental, procurando avaliar, antecipadamente, os seus efeitos e calcular a sua *ratio* custo/benefício;

- d) O seu mérito, isto é, o impacto previsível das medidas projectadas, tendo em consideração os objectivos definidos no Programa do Governo.

2. Aos serviços da Administração Pública quando, por determinação superior, iniciarem estudo tendente à elaboração de projecto de acto normativo do Governo devem recolher e apresentar informação que permita ao membro do Governo respectivo avaliar, em relação ao referido projecto, da satisfação dos requisitos enunciados no ponto anterior.

3. Na elaboração de projecto ou projecto de proposta de acto normativo devem ainda as entidades proponentes ponderar as seguintes questões:

- a) A escolha da forma juridicamente adequada, devendo acolher-se sempre que possível, medidas de deslegalização, prevendo as respectivas normas de habilitação, e reservando-se para os actos normativos hierarquicamente superiores as matérias de aplicação genérica;

- b) A extensão do diploma e a sua estrutura geral, de harmonia com os princípios da lógica e da sistemática jurídica;

- c) O formulário a adoptar, em conformidade com o disposto na lei.

4. Concluída que esteja a análise prevista nos números anteriores devem as entidades envolvidas ponderar cuidadosamente todas as questões relativas à regularidade do projecto, designadamente:

- a) A sua compatibilidade com a Constituição;

- b) A sua conformidade com o Direito Comunitário;

- c) A sua adequação relativamente a regimes de aplicação genérica resultantes de actos que vinculem o Estado Português na ordem internacional ou anteriormente definidos pelo legislador;

- d) O respeito pelo conteúdo das leis de base, quando o projecto seja de desenvolvimento das referidas leis;
- e) A estrita observância dos prazos e limites materiais impostos pelas leis de autorização legislativa, sempre que se trate de projecto de diploma a aprovar na sequência de uma autorização da Assembleia da República;
- f) A conformidade dos regulamentos com as respectivas leis habilitantes;
- g) A obrigatoriedade de audição das Regiões Autónomas, nos termos da Constituição e dos respectivos Estatutos Politico-Administrativos, ou de outras entidades, nos termos legalmente estabelecidos;
- h) A eventual necessidade jurídica, oportunidade política ou conveniência técnica de discussão pública ou de audição de entidades públicas ou privadas.

5. As entidades envolvidas devem proceder à elaboração da nota justificativa e das partes expositiva e dispositiva do projecto, de harmonia com os seguintes princípios gerais de sistematização:

- a) A nota justificativa deve conter, nos termos do Regimento do Conselho de Ministros, todas as informações necessárias à análise das razões que justificam o projecto, à apreciação dos objectivos a atingir, dos meios escolhidos e das consequências previsíveis da sua aplicação;
- b) A exposição de motivos, obrigatória para as propostas de lei, e o preambulo, obrigatório para os decretos-lei e para os decretos regulamentares, devem ser redigidos de modo a indicar, de forma simples e concisa, as grandes linhas orientadoras do diploma e a sua motivação, não devendo ser utilizados para fazer exposições doutrinárias, nem para inovar em matéria omissa no diploma respectivo;
- c) Sempre que se justifique, pela extensão do projecto de diploma ou pela natureza distinta das matérias a regular, as disposições legais podem ser sistematicamente ordenadas em:
 - 1) Livros ou Partes (Apenas quando se trate de Códigos)
 - 2) Títulos;
 - 3) Capítulos;
 - 4) Secções

- 5) Subsecções
- 6) Divisões (Apenas quando se trate de Códigos)
- 7) Subdivisões (Apenas quando se trate de Códigos)
- 8) Artigos

- d) A cada uma das divisões referidas na alínea anterior deve ser atribuída uma designação ou epígrafe, que explicita o seu conteúdo, devendo no entanto evitar-se a utilização de epígrafes em diplomas pouco extensos ou quando outras circunstâncias o desaconselhem;
 - e) Os princípios gerais do diploma devem ser colocados no início, abrangendo, designadamente, o seu objecto e âmbito, bem como as definições necessárias à compreensão do texto legal;
 - f) As normas substantivas devem preceder as adjectivas;
 - g) As disposições finais e transitórias encerram a parte dispositiva, contendo designadamente o regime de transição e a norma relativa à entrada em vigor, nos casos em que se justifique a adopção de um regime distinto do regime geral de *vacatio legis*, e as revogações;
 - h) Os mapas, gráficos, tabelas, formulários, quadros, modelos ou outros elementos acessórios ou explicativos devem, em princípio, constar de anexos numerados e referenciados no articulado.
6. Os projectos de diploma devem ser redigidos de harmonia com as seguintes regras:
- a) Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria e não deve ser constituído por mais de três ou quatro números que, por sua vez, podem ser subdivididos em alíneas;
 - b) Os artigos, os números e as alíneas não devem conter mais do que um período;

- c) As remissões para artigos do mesmo diploma ou de outros diplomas devem ser usadas apenas quando Indispensáveis, indicando primeiro as alíneas e depois os números dos artigos em causa;
- d) Nunca se devem utilizar duplas remissões, isto é, elaborar artigos que remetam para outros que, por sua vez, fazem nova remissão;
- e) No âmbito do mesmo diploma não devem, em princípio, ser feitas remissões para disposições subsequentes;
- f) As revogações devem ser expressas, discriminando, com rigor, as disposições revogadas e respeitando a hierarquia das normas;
- g) Deve ser prevista a introdução das alterações no local próprio do diploma que se pretende modificar, transcrevendo a sistematização de todo o artigo e assinalando as partes não alteradas, incluindo epígrafes, quando existam;
- h) As alterações a diplomas, quando sejam significativas mas não justifiquem a sua total revogação, devem originar a republicação integral do diploma alterado, o mesmo sucedendo em relação a diplomas sucessivamente modificados;
- i) As rectificações só são admissíveis quando existam erros materiais nos diplomas, não sendo possível, através delas, alterar a sua substância.

7. A redacção dos projectos de diplomas deve ser correcta sob o ponto de vista gramatical, utilizando-se linguagem simples mas rigorosa, nomeadamente:

- a) As palavras devem ser utilizadas uniformemente e no seu sentido corrente, sem prejuízo da utilização da terminologia jurídico-técnica, quando tal se mostre indispensável ou aconselhável;
- b) Os verbos devem ser usados, em regra, no presente do indicativo;
- c) As frases devem ser simples, claras, concisas e compreensíveis;
- d) Os princípios devem ser enunciados na voz activa e de forma afirmativa, evitando-se a dupla negativa;
- e) O uso de maiúsculas deve ser parcimonioso;

- f) A utilização de siglas deve ser, tanto quanto possível, evitada e só é admissível se o seu significado tiver sido previamente descodificado no próprio articulado;
- g) A utilização de sublinhados na redacção dos projectos só é admissível para substituir o uso de itálico, quando este último não for possível, ou quando para tal exista justificação técnica, e nunca para enfatizar locuções incluídas nos mesmos;
- h) O uso de locuções estrangeiras, que devem ser sempre assinaladas em itálico, só é admissível se não existir termo correspondente na língua portuguesa, ou se, no âmbito em causa, tiver consagrada a sua utilização;
- i) Na Identificação das alíneas de uma disposição devem ser exclusivamente utilizadas as letras do alfabeto português;
- J) A pontuação deve ser rigorosa, de harmonia com as regras da pontuação convencional.

8. Os preâmbulos dos diplomas que operem a transposição de directivas comunitárias devem fazer menção obrigatória do respectivo número de código da directiva transposta para o direito interno (NUMDOC).

9. Os gabinetes, serviços e organismos, ao elaborarem projectos ou projectos de propostas de actos normativos, devem sugerir o sumário a publicar nas publicações oficiais, o qual deve ser redigido de acordo com as seguintes regras:

- a) Conter os elementos necessários e suficientes para dar, de modo condensado e rigoroso, a noção do conteúdo do diploma;
- b) Indicar a legislação revogada, alterada ou suspensa, nomeadamente referenciando qual o número de ordem da alteração do diploma relativamente à redacção original; (v.g. primeira alteração ao Decreto-Lei n.º)
- c) Incluir, se o novo diploma for meramente revogatório, modificativo ou suspensivo de um outro, além do número e da data dos diplomas afectados, uma referência breve ao seu conteúdo, a qual deve coincidir com o sumário respectivo.

10. As entidades proponentes, relativamente a actos normativos com incidência significativa na vida das pessoas, devem promover, após a publicação, sob orientação do respectivo membro do Governo e, se necessário, em colaboração com o Secretariado para a Modernização Administrativa, a divulgação dos aspectos relevantes dos diplomas em causa, através dos meios de comunicação social, de cartazes, de brochuras, de folhetos ou de outros meios adequados.
11. As entidades proponentes, se necessário em colaboração com o Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo, devem elaborar compilações de textos legais, sempre que possível anotadas, a actualizar periodicamente, quer para uso interno dos serviços, quer para divulgação junto do público.
12. O Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo deve, no exercício das suas competências, promover a aplicação das regras fixadas na presente deliberação, prestando aos gabinetes, serviços e organismos, quando solicitada, a colaboração necessária na elaboração de diplomas legais.
13. Os serviços devem, na elaboração de projectos ou projectos de propostas de diplomas, e sempre que possível, solicitar a colaboração e o apoio técnico-jurídico do Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo, por forma a garantir um maior aperfeiçoamento dos textos legislativos a aprovar.