

CARLOS BLANCO DE MORAIS

MANUAL DE LEGÍSTICA

CRITÉRIOS CIENTÍFICOS E TÉCNICOS
PARA LEGISLAR MELHOR



Verbo

Edição realizada com o apoio de

FUNDAÇÃO
LUSO-AMERICANA

F U N D A C Ã O
Millennium
bcp

*Ao Carlos Duarte, nos seus sete anos, e ao seu império interdito de cavernas, dragões,
espadas e feiticeiros, ao qual me é dado o privilégio ocasional de acesso, fuga e partilha.*

© Editorial Verbo, 2007

Capa: Serviços Gráficos da Editorial Verbo

Composição: Antgraphic, Lda.

Impressão: Fabigráfica

em Março de 2007

Depósito legal n.º 256818/07

N.º de edição: 3206

Visite-nos na Internet: www.editorialverbo.pt

A LEGÍSTICA ORGANIZATIVA

1. PARADIGMAS INSTITUCIONAIS E NÃO INSTITUCIONAIS DE DIRECÇÃO E APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À QUALIDADE E EFICIÊNCIA DAS LEIS

261. Para que os critérios de Legística possam, de uma forma permanente e útil, influenciar a produção das leis, têm vindo, quer a doutrina mais recente, quer os relatórios da OCDE relativos às melhores práticas de regulação normativa, a recomendar a criação de uma estrutura organizativa específica que apoie, administrativa e tecnicamente, o legislador, a normar na observância de índices de qualidade.

Essa estrutura pressupõe a criação de órgãos administrativos permanentemente envolvidos nos estádios de concepção dos diplomas, de redacção, de controlo prévio da sua validade e regularidade formal, de análise prévia do seu impacto normativo e de tarefas de simplificação normativa.

Designaremos, assim, como medidas de *«institucionalização»*, as decisões que determinam a criação de unidades administrativas vocacionadas para, no quadro de um circuito procedimental determinado, operarem como órgãos auxiliares do legislador, tendo em vista a feitura das leis ou o controlo da sua validade e qualidade normativas.

262. Esta opção *«institucional»* não se revela, no entanto, indispensável para a introdução de regras de Legística na feitura das leis.

Com efeito, para tal bastará, que:

- 1) Sejam editadas directrizes sobre a boa redacção das normas e que as mesmas sejam observadas pelos responsáveis pela feitura das leis (mormente os gabinetes ministeriais, os serviços ordinários da Administração Pública de onde emergem impulsos normativos, os deputados e os assessores parlamentares);

- ii) Que, a nível ministerial ou através de comissões parlamentares especializadas, seja feita uma programação periódica das operações de simplificação, tais como a consolidação das normas que regulam um dado sector de actividade;
- iii) Que se introduza nas disposições regimentais que regulam o procedimento legislativo a utilização de «check-lists» (questionários técnicos) de avaliação prévia de impacto, anexas às notas justificativas dos diplomas, destinadas a ser preenchidas pelos técnicos governamentais ou parlamentares envolvidos na concepção e iniciativa legislativa;
- iv) Que, avulsamente, os Ministérios ou as comissões parlamentares concebam legislação experimental sujeita à avaliação ou realizem estudos avulsos de impacto sucessivo relativos às leis já entradas em vigor.

E o facto é que existem Estados da União Europeia, como a Alemanha e a França, de entre outros que, pese o facto de terem introduzido medidas de reforma da qualidade legislativa, *optaram por não criar um modelo institucional sustentado no funcionamento de organismos auxiliares com competências específicas para aquele efeito.*

263. Antes de se proceder a uma operação classificatória dos modelos organizativos de «governance» da Legística importará destacar três breves notas de ordem metodológica.

No plano dos atributos referenciais da classificação, haverá que privilegiar, na selecção das características comuns a cada modelo, os três grandes pilares que sustentam o sistema de gestão da qualidade da lei, a saber:

- i) O procedimento de redacção e de controlo da observância das directrizes de Legística formal;
- ii) O controlo de validade e avaliação prévia de impacto legislativo;
- iii) A Simplificação legislativa.

Não revelam em termos estruturais para a definição dos modelos, outras tarefas de Legística material, tais como o planeamento legislativo, a consulta dos interessados e a avaliação sucessiva de impacto em actividades preparatórias. Isto porque assumem natureza complementar das anteriores, não sendo a sua promoção, por regra, concretizada por órgãos auxiliares. Como tal, não lhes faremos especial menção.

Importará, em segundo lugar, advertir para o facto de os diversos sistemas estaduais observados conterem elementos «impuros» que tornam, por vezes, difícil a sua arrumação em paradigmas perfeitamente homogéneos. Existem, mesmo, fenómenos de trânsito larvar ou de migração de sistemas, de um para outro modelo, pelo que a operação classificatória a realizar não pode almejar um absoluto rigor dogmático.

Finalmente, existem, a nível central e periférico, em cada Estado politicamente descentralizado, esquemas diversos para a organização da gestão da qua-

lidade legislativa nos entes autónomos, pelo que a presente análise, seja pelo que foi dito supra § 5, seja por razões de simplicidade e de essencialidade, irá unicamente centrar-se nas estruturas estaduais, excluindo estruturas regionais e federadas.

2. A OPÇÃO NÃO INSTITUCIONAL

2.1. INTRODUÇÃO

264. Certas ordens jurídicas confrontaram-se tardiamente com a introdução de políticas públicas em matéria de qualidade legislativa, pese o facto de o tema da metódica legislativa constituir, há muito, uma questão pesquisada e leccionada nas universidades.

Estes sistemas, sem prejuízo de adoptarem certas regras técnicas relativas à produção legal e de fixarem procedimentos internos para a sua aplicação, prescindem de criar unidades auxiliares de peritos dedicadas apenas a essa actividade. Procuram os mesmos, antes de mais, fazer aplicar e monitorizar essas regras seja através de serviços ordinários da Administração não exclusivamente vocacionados para o desempenho de tarefas de Legística, seja por gabinetes ministeriais, seja por comissões interministeriais, seja, ainda, por comissões parlamentares responsáveis pela preparação e controlo dos diplomas.

Importa advertir para o facto de a França e Holanda serem caracterizados por *modelos institucionais impuros*, na medida em que existem órgãos auxiliares que, subsidiariamente, realizam algumas tarefas no domínio da qualidade normativa.

2.2. LINHAS ORGANIZATIVAS

265. No que toca ao *controlo do drafting*, verifica-se haver uma dicotomia entre os sistemas de recorte mais desconcentrado e horizontal na organização governativa, que atribuem essa função ao Ministério da Justiça (Alemanha e Dinamarca), e os que o cometem a órgãos de Governo colocados sob a dependência do Primeiro-Ministro (França).

Já no que tange à *avaliação de impacto*, que é sempre realizada nos diversos Ministérios proponentes, o seu controlo é também fluido e desconcentrado. Sem embargo, em alguns sistemas, certas *comissões interministeriais de membros ou de altos funcionários do Governo*, investidos em funções gerais de coordenação administrativa procedem, também, ao acompanhamento (embora não ao controlo caso a caso) do processo de análise dos efeitos das normas (França e Dinamarca).

Finalmente, no tocante à *tarefa de simplificação*, enquanto em certos sistemas subsistem elementos impuros, que se traduzem na existência de órgãos auxiliares vocacionados para a «codificação» (França), noutros, essa tarefa é realizada por serviços da administração ou por comissões criadas «ad hoc» dependentes dos ministérios ou do Parlamento (Alemanha e Dinamarca).

2.3. SISTEMAS EM ANÁLISE

266. Examinemos com um pouco mais de detenção quatro sistemas que se incluem neste modelo generalista e não institucional de gestão da qualidade e eficiência legislativa.

267. Assim, na *Alemanha* as propostas de lei (que absorvem a larga maioria da legislação) são *elaboradas nos Ministérios*, devendo os redactores observar, seja o Regimento Comum dos Ministérios (GGO III), seja recomendações publicadas pelo Ministério da Justiça, contendo *directrizes de Legística formal*¹. O Ministério da Justiça tem, aliás, a particular função de verificar a regularidade do texto dessas propostas, bem como a observância pelas mesmas dos parâmetros constitucionais, jus-internacionais e comunitários.

Em termos de *políticas de simplificação*, estas correm, desde 1949, também pelo Ministério da Justiça, permitindo nas últimas décadas os questionários designados por «checklists azuis», bem como avaliações retrospectivas feitas a certas leis e a execução de políticas comunitárias de consolidação normativa, alertar o decisor para a necessidade de operações dessa natureza². Sem prejuízo de ter sido criado um regime específico para a republicação de diplomas³, não existe, contudo, uma política sistemática para reduzir, consolidar e actualizar a legislação em vigor⁴.

São igualmente os Ministérios que realizam, de acordo com o Regimento, *testes obrigatórios de avaliação prospectiva do conteúdo desses diplomas, através dos «Check-*

¹ Trata-se de regras que concretizam o regimento e que foram editadas em 1974. As mesmas foram consolidadas num texto ou manual designado por «Handbuch der Rechtsförllichkeit», cuja primeira edição remonta a 1991.

² Foi, aliás, dos trabalhos de uma «Comissão para a Simplificação do Direito e da Administração», nomeada em 1983 e cujos trabalhos foram concluídos em 1984, que surgiram as «checklists» azuis, instrumento de um programa de desregulação, em que a avaliação de impacto se coordena com a simplificação.

³ RODOLFO PAGANO, «Introduzione (...)», op. cit., p. 283.

⁴ Cfr. «Regulatory Reform in Germany», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in Germany», in «OCDE Review of Regulatory Reform», 2004, www.oecd.org/dataoecd/47/032407522.pdf

lists azuis», cuja resposta, minimamente detalhada⁵, se encontra agregada à nota justificativa do diploma.

No *Parlamento federal*, não se criou qualquer comissão especializada para a análise desta matéria, pese o facto de a «Comissão para a verificação dos resultados eleitorais, imunidades e regimento» se ocupar frequentemente da apreciação de análises de impacto dos diplomas, nomeadamente as que acompanham as propostas de lei do Governo.

268. Em *França*, os *diplomas legais com origem governamental* são elaborados pelos Ministérios, os quais observam *directrizes de técnica legislativa* aprovadas pelo Primeiro-Ministro ou pelo Conselho de Ministros.

O Secretário-Geral do Governo, que actua em estreita articulação com o Primeiro-Ministro, assume certas funções de apreciação da qualidade da redacção e da constitucionalidade do preceituado.

O Conselho de Estado, que funciona ordinariamente como Supremo Tribunal Administrativo, mas que dispõe, paralelamente de uma secção com competências consultivas, emite parecer obrigatório, mas não vinculativo, sobre a validade jurídica todas as propostas de lei, projectos de *ordonnances* (legislação delegada) e actos de transposição de normas comunitárias, previamente à sua submissão para aprovação em Conselho de Ministros.

No *plano da simplificação*, e algo diversamente das duas actividades centrais acabadas de apreciar, existe desde 1948 a tradição de instituir uma comissão especializada para a «codificação», a qual implica tanto operações materiais de criação de grandes códigos, quer tarefas formais de consolidação tendentes a unificar, numa única lei, vários actos legislativos fragmentários e dispersos.

Dependente das directrizes emanadas do Primeiro-Ministro sobre os critérios e as tarefas de codificação, funciona presentemente a *Comissão Superior de Codificação*, cujo procedimento de trabalho exhibe um elevado grau de especificidade e complexidade, o qual só é entendível para a elaboração dos códigos «*hoc sensu*».

Em qualquer caso, as tarefas codificadoras no domínio da consolidação sofreram recentemente um incremento, mediante um programa de longo prazo, melhorando-se significativamente o *sistema electrónico de acesso à norma*⁶.

Quanto à *avaliação de impacto*, não existem órgãos específicos que institucionalmente se ocupem da sua realização e controlo, mas departamentos da ad-

⁵ ULRICH KARPEN sublinha que longe vão os tempos em que a nota justificativa que acompanhava uma versão preliminar de um diploma referia simplesmente «*custo da versão preliminar: zero*», in «Avaliação Legislativa: a experiência alemã», in AAVV, «Avaliação da Legislação», «Legislação», n.º 33/34, 2003, p. 9.

⁶ Cfr. Legifrance.gouv.fr.

ministração responsável pela iniciativa que opera na base de uma circular metódica emitida em 2003 em matéria de qualidade normativa⁷.

É certo que a nível parlamentar se criou o *Gabinete Parlamentar de Avaliação da Legislação* e o *Gabinete Parlamentar de Avaliação das Escolhas Científicas e Tecnológicas no Processo Legislativo*. Todavia, o primeiro gabinete nunca funcionou devido à hostilidade das comissões legislativas do Senado e da Assembleia Nacional⁸. Quanto ao segundo, trata-se de um comissão parlamentar bicameral que não assume a natureza própria de um órgão puramente técnico e auxiliar do legislador⁹. Os seus trabalhos de avaliação são conduzidos pelos deputados e senadores encontrando-se vocacionada a sua actividade de controlo de avaliação e promoção do debate público para domínios científicos e tecnológicos.

Sem embargo da inexistência de um sistema institucionalizado verifica-se que, desde meados dos anos noventa foi introduzida no procedimento de elaboração dos diplomas, a obrigatoriedade do preenchimento de «*fichas de impacto*», através das quais os Ministérios proponentes dos diplomas procedem à avaliação prévia dos seus efeitos. No plano do controlo da sua realização, o Secretário-Geral do Governo foi instruído para, salvo casos excepcionais e de extrema urgência, proceder à rejeição de projectos legais desacompanhados de estudos de impacto. Mediante o disposto na circular de 2003, passaram a realizar-se reuniões de programação no âmbito da chefia do Governo, para verificar, à luz dos resultados da avaliação, da oportunidade e necessidade da adopção dos diplomas aprovados ou propostos pelo Governo, o que pressupõe um reforço do sistema através de um maior envolvimento do Primeiro-Ministro.

Ainda em termos de *direcção política e de controlo da qualidade normativa*, cumpre assinalar a existência de órgãos de coordenação e acompanhamento da reforma da Administração que, pontualmente, podem exercer certas funções no domínio da gestão da qualidade legislativa.

Assim, o «*Comité Interministerial para a Reforma do Estado*» (CIRE) foi criado na estrutura administrativa do Governo, integrando diversos Ministros e funcionando sob a presidência do Primeiro-Ministro¹⁰ (assumindo algum protagonismo na impulsão e coordenação de tarefas no domínio da qualidade normativa, o Ministro da Reforma do Estado).

Para além de traçar as linhas gerais da reforma da administração pública e de proceder ao seu acompanhamento, o CIRE aprecia as análises de im-

⁷ E que procedeu à revisão, no plano das avaliações das circulares de 1995 e 1998. Cfr. CHARLES-HENRI MONTANT, «The Introduction of Better Regulation in France» (policopiado), Seminar, Lisbon, October, 2006, p. 3.

⁸ JEAN-PIERRE DUPRAT, «O Papel do Gabinete Parlamentar de Avaliação das Escolhas Científicas e Tecnológicas no Processo Legislativo», in «Legislação», n.º 38-2004, p. 9.

⁹ JEAN-PIERRE DUPRAT, ult. loc. cit, p. 18.

¹⁰ AAVV, «L'Analyse di Impatto (...)», op. cit., p. 222.

pacto realizadas sectorialmente, sempre que estejam em causa diplomas legais com repercussão na organização administrativa, na desconcentração de poderes, ou na criação de novos procedimentos que afectem os cidadãos e as empresas¹¹.

269. Também a *Dinamarca* estruturou a aplicação das políticas públicas em matéria de qualidade legislativa através de um *modelo funcional policêntrico e horizontal* de distribuição articulada de responsabilidades entre os serviços comuns dos ministérios.

No que toca à redacção das propostas de lei, estas são oriundas dos Ministérios competentes em razão da matéria, tendo o Ministério da Justiça, um pouco como na Alemanha, a responsabilidade de exercer um controlo sobre a sua adequação às *directrizes de Legística formal*, as quais constam de um manual organizado pelo mesmo Ministério¹². Compete ao gabinete do Primeiro-Ministro acompanhar as iniciativas sectoriais, instando os Ministérios a inscrevê-las num plano anual.

Quanto à simplificação da legislação vigente, com especial relevo para a que incide sobre procedimentos administrativos e tributários, ela é assegurada pelos serviços competentes dos Ministérios, desempenhando uma divisão de «melhor regulação» do Ministério das Finanças, uma tarefa de coordenação.

No que tange à *avaliação de impacto*, funciona, investida com poderes de coordenação geral e com alguma aproximação ao modelo francês, uma comissão interministerial com funções de acompanhamento geral do processo normativo e de coordenação dos serviços governamentais. Trata-se da *Comissão para a Regulação*, a qual reporta ao Primeiro-Ministro e que é composta pelos *secretários permanentes* do Gabinete do Primeiro-Ministro e dos Ministérios envolvidos no controlo de qualidade formal e análise de impacto (Justiça, Finanças, Ambiente, Comércio e Indústria).

Cada diploma legal circula pelos Ministérios acabados de referir. E dessa circulação resulta que a análise preliminar de impacto que é realizada pelo Ministério proponente é ulteriormente objecto de um *controlo separado* quanto às suas dimensões jurídica, financeira, ambiental e económica, exercida por cada ministério competente em razão da matéria sujeita a apreciação prévia. Neste domínio, quer o Ministério da Justiça, quer o Ministério das Finanças assumem importantes poderes de controlo.

¹¹ Complementarmente e num plano subordinado criou-se a «*Delegação Interministerial para a Reforma do Estado*» (DIRE), que opera como um organismo de avaliação, consulta, análise e experimentação composto por altos funcionários dos diversos Ministérios.

¹² O qual abarca, igualmente, outras áreas da legística.

O Gabinete do Primeiro-Ministro desempenha uma função de mera coordenação final das diversas operações analíticas feitas sobre a qualidade do produto normativo¹³.

270. Na *Holanda*, pese o facto de emergir um modelo de gestão onde predominam elementos horizontais, existe uma combinação de influências dos três sistemas anteriores, registando-se também o impacto de elementos «impuros» oriundos dos sistemas que apostam na criação de organismos auxiliares, o que permite antever as sua possível evolução para um modelo institucional das políticas públicas de qualidade normativa¹⁴.

Tal como sucede em França, as *directrizes de Legística formal*, embora remontem a 1972, foram actualizadas em 1992 por decreto e circular do Primeiro-Ministro, o qual preside a uma comissão interministerial para a coordenação do processo de aplicação do *Programa* em matéria de qualidade legislativa *MDW* (aprovado no ano de 1994 e sujeito a ulteriores alterações).

Os diplomas são circulados pelos diversos Ministérios, sendo sujeitos, antes do seu agendamento em Conselho de Ministros, ao crivo final do Ministério da Justiça, que exerce um controlo de ordem formal, seguindo-se aqui o paradigma alemão (e também dinamarquês) de atribuir ao mesmo Ministério o controlo da qualidade da redacção dos diplomas e da sua validade jurídica.

Em termos de *simplificação legislativa*, uma comissão interministerial composta por altos funcionários dos diversos ministérios e co-presidida pelos secretários-gerais dos Ministérios da Justiça e Economia ocupa-se da identificação de domínios sujeitos a consolidação e codificação.

No plano da *Legística material* funcionam, também, directrizes aprovadas em 1992 pelo Primeiro-Ministro e articuladas com o programa *MDW*.

Regista-se uma aproximação ao modelo dinamarquês, no sentido do policentrismo e desconcentração do processo de avaliação de impacto. Cada Ministério proponente elabora a resposta a *check-lists* de avaliação, as quais foram elogiadas pela OCDE pela sua elevada qualidade.

Esse policentrismo é sujeito a uma atenuação na fase de controlo, já que cada diploma é depois objecto de uma apreciação informal realizada através de um secretariado interministerial de especialistas da administração, oriundos

¹³ Cfr. «Ad Hoc Group of Experts on Better Regulation», «Report to the Ministers Responsible for Public Administration in EU Member States on the Progress of the Implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation», Athens, 2003, p. 38.

¹⁴ Cfr. FABRIZIO DE FRANCESCO, «Governo, Interessi e Riforma della Regolazione: il caso olandese dal neo, corporativismo al pluralismo», in AAVV, «L'analisi di Impatto (...)», op. cit., p. 273; e, reproduzindo a directriz n.º 257, RODOLFO PAGANO, «Le Directive (...)», op. cit., p. 775.

dos ministérios da Justiça, Economia e Ambiente, designado por «*Comissão para o controlo dos projectos legislativos*» ou, na gíria comum, por *helpdesk*.

Regista-se, também, a prática de remeter muitos diplomas sujeitos a aprovação do Conselho de Ministros, e já previamente avaliados, ao parecer do Conselho de Estado que, contudo, na Holanda funciona apenas como órgão consultivo e cuja composição é fundamentalmente política e meritocrática.

No Parlamento uma comissão especializada aprecia o memorando sobre análise de impacto preparada pelo Governo, anexa às suas propostas de lei.

Tal como se antecipou, pese a natureza predominantemente não institucional do sistema holandês no tocante à implantação das políticas públicas em matéria de Legística, *acredita-se na sua evolução em direcção a um modelo institucionalizador horizontal de órgãos auxiliares do legislador*, dada a importância crescente que tem sido conferida à «*helpdesk*» interministerial de especialistas que realizam um controlo informal da qualidade da análise de impacto que acompanha os diplomas.

Outro elemento que prognostica essa evolução resulta do protagonismo de um novo organismo independente, a *ACTAL*, que, no âmbito do Ministério da Economia, exerce uma importante tarefa no domínio da avaliação de impacto e simplificação das normas com repercussão administrativa e geradoras de encargos para as empresas¹⁵.

O modelo não institucional de aplicação de políticas de legística é seguido, ainda, por outros ordenamentos como a Suécia¹⁶ e a Espanha¹⁷.

¹⁵ «Ad Hoc Group of Experts on Better Regulation», «Report (...)», op. cit., p. 68.

¹⁶ Desde 1969, o Gabinete do Primeiro-Ministro da Suécia tem publicado instruções sobre a redacção dos textos legislativos preparados no Governo (cfr. PAGANO, ult. loc. cit., p. 867).

Em termos de Legística material, independentemente de a análise de impacto ser preparada a nível ministerial, e de em certos casos poder ulteriormente ser sujeita a uma Comissão Nacional de Fiscalização da Administração Pública, tutelada pelo Governo, existe no Parlamento uma complexa teia de comissões e subcomissões especializadas onde se controlam mais detidamente as análises de impacto normativo (sobretudo o impacto económico e financeiro), nelas avultando a *Comissão Parlamentar de Fiscalização*.

Alguns insatisfação quanto ao funcionamento do sistema levou o Parlamento a programar a criação a partir de 2003, de um organismo com carácter independente, liderado por três auditores eleitos pelo mesmo *Riksdag*, destinado a substituir as comissões governamental e parlamentar de fiscalização. Não é possível neste estágio aferir se o organismo em consideração vinca tendência para a institucionalização ou se limita a criar um órgão administrativo independente de fiscalização de desempenho governamental que, de entre os seus diversos poderes fiscalizadores, controle igualmente o impacto financeiro de alguns diplomas governamentais (cfr. MAGNUS ISBERG, «Controlo Parlamentar da Aplicação: ambições e experiências na perspectiva Sueca», in AAVV, «Avaliação (...)», op. cit., p. 127).

¹⁷ Em Espanha, a análise de impacto normativo é produzida pelos Ministérios proponentes e apresentada ao Conselho de Ministros em anexo aos diplomas, tendo um «Questionário de Avaliação», baseado nas «check-lists» da OCDE, sido aprovado em 1990 por deliberação do Conselho de Ministros. Em termos de «drafting» e validade constitucional o Ministério da Justiça exerce um controlo interno, na linha do sistema alemão.

3. A OPÇÃO INSTITUCIONAL: TIPOLOGIA DOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE UNIDADES AUXILIARES DO LEGISLADOR

271. Importa que a análise dos modelos institucionais de gestão de qualidade e eficiência da produção legal, protagonizada por unidades auxiliares do legislador, torne clara a ideia de que as melhores práticas instituídas (pese a circunstância de constituírem importantes elementos de referência) não podem ser acriticamente transplantadas «*qua tale*» para sistemas não institucionalizados.

Na verdade, existem em cada ordem jurídica elementos específicos que inibem esse mesmo transplante, como é o caso da cultura política da decisão; da morfologia do sistema de governo; da maior abertura ou da maior clausura do poder político a uma discussão sobre a importância da qualidade do processo legiferante; e do «*quid*» e «*quantum*» dos recursos humanos e financeiros que o poder político está disposto a mobilizar para a institucionalização dos processos de gestão das técnicas e métodos de Legística.

Tudo visto, importa classificar os modelos de gestão da qualidade normativa protagonizada pelas unidades auxiliares do legislador, no respeito de um critério centrado no órgão legislativo junto do qual são criadas essas unidades. Nesta base haverá que atentar na contraposição entre o modelo de governamentalização dos órgãos auxiliares mais relevantes e o da sua parlamentarização, havendo ainda a assinalar um «*tertius genum*» de distribuição dessa função técnica assistencial entre o Governo e as instituições parlamentares.

3.1. O CRITÉRIO DA INSTITUIÇÃO DOMINANTE: MODELOS DE PENDOR GOVERNAMENTAL, PARLAMENTAR E MISTO

3.1.1. O modelo de concentração governamental

272. Tem como expoente, atento o seu elevado grau de centralização, a sua experiência consolidada e, sobretudo, a sua eficácia comprovada¹⁸, o paradigma britânico, o qual figura, de acordo com a OCDE¹⁹ e a União Europeia²⁰, no topo das melhores práticas de qualidade legislativa, funcionando até como referência para certas reformas comunitárias adoptadas neste domínio.

¹⁸ FABRIZIO DE FRANCESCO, «Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale», in AAVV, «L'Analise de Impatto (...)», op. cit., p. 194.

¹⁹ «Regulatory Reform in UK», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in the United Kingdom», 2002, oecdpublications.gfi, nb.com/cgi, bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/422002101P1.

²⁰ «Ad Hoc Group of Experts (...)», op. cit., p. 88.

O sistema de governo parlamentar de gabinete que pontifica no Reino Unido conduz a uma centralização do processo conceptivo da legislação primária e da legislação secundária na esfera da chefia do Governo, a qual é instrumentalmente exercida por unidades administrativas colocadas na dependência do Primeiro-Ministro.

Competindo ao Parlamento a aprovação da legislação primária, e sem prejuízo de os deputados disporem de poder de iniciativa, o facto é que a grande massa legislativa advém de propostas de lei oriundas do Gabinete.

Daí que se tenha optado por concentrar no Executivo e não no Parlamento as estruturas auxiliares de gestão da qualidade da lei, sem prejuízo do papel desempenhado pelas comissões parlamentares das duas câmaras que lidam directamente com o processo legislativo.

273. No que concerne ao «*drafting*» das propostas de lei, essa tarefa é desempenhada, desde o ano de 1869, pelo *Parliamentary Council*, organismo de peritos dependente do Primeiro-Ministro, que procede à redacção originária das propostas, sendo a sua função articulada com a dos organismos auxiliares que procedem à avaliação de impacto.

Havendo emendas parlamentares, estas são, usualmente, reelaboradas a título final pelo órgão em exame.

274. As actividades de avaliação prévia de impacto normativo passaram a desenvolver-se, desde 1986, a partir de uma rede de unidades dispersas pelos ministérios e orientada por um órgão de controlo central no Gabinete do Primeiro-Ministro²¹.

Desde 2005 essa função é exercida pela *Better Regulation Executive* (BRE), que opera no Gabinete do Primeiro-Ministro (Cabinet Office). A sua função é exercer uma coordenação forte sobre a actividade de avaliação de impacto e simplificação de encargos administrativos realizada por unidades da mesma natureza inseridas em cada ministério, as *Departmental Better Regulation Units*

²¹ Entre 1995 e 2005 essa função foi exercida, a nível central, exercida pela RIU (*Regulatory Impact Unit*), dotada de um papel central na avaliação prévia dos potenciais efeitos dos actos legislativos. Ela funcionava como estrutura de orientação, supervisão e apoio (embora não como «gatekeeper» no topo de hierarquia) de uma rede de unidades da mesma natureza, designadas por *Departmental Regulatory Impact Units* (DRIU), instaladas em cada Ministério e sujeitas à fiscalização técnica e à observância das orientações gerais da primeira. No ano 2005, frente a uma preocupação crescente do Governo com os custos da normação e atento o objectivo mais ágil de criar unidades que concentrassem outras funções no domínio da qualidade legislativa e que não se reduzissem à avaliação de impacto (caso da simplificação normativa e administrativa), decidiu-se que a BRE (*Better Regulation Executive*) substituiu a RIU e que as DBRU (*Departmental Better Regulation Units*) substituísssem as DRIU. A ideia foi fundir as actividades de avaliação de impacto com outras tarefas de qualidade legislativa focadas na redução de encargos e simplificação.

* NO TEXTO É MISTO LEGISLATIVO, PRELIMINARES, O PROBLEMA DE INSUBORDINAÇÃO NORMATIVA (BARROSO)

(DBRU). O órgão central referido funciona como estrutura de orientação, supervisão, controlo de qualidade e auditoria sobre esses órgãos sectoriais instaladas em cada Ministério, os quais dependem de secretários de Estado responsáveis por essa área (*Ministers for Better Regulation*)²².

Paralelamente, mas em estrita conexão com esta rede, opera o *Small Business Service*²³, que avalia especificamente propostas que afectem Pequenas e Médias Empresas tendo-se mantido a *Better Regulation Task Force* que envolve peritos independentes do Governo oriundos de estruturas corporativas, de consumidores e das empresas. Este último órgão desenvolve uma importante actividade na identificação, junto do gabinete do Primeiro-Ministro, de legislação mal concebida, inútil, duplicadora ou que introduza onerações administrativas ou financeiras injustificadas sobre as empresas, as «charities» e associações de voluntariado. No plano da avaliação passou, a partir de 2006, a escrutinar a aptidão dos diversos departamentos, incluindo os DBRU, para cumprir com os objectivos de avaliação previamente estabelecidos.

275. No plano da *simplificação legislativa*, existe uma larga tradição das tarefas de consolidação (expressão com origem nos sistemas anglo-saxónicos) que remonta ao *Statute Law Committee* de 1868.

Os maiores projectos de codificação são preparados, em regra, mediante decisão do Governo, por dois organismos especializados a «*English Law Commission*» e a «*Scottish Law Commission*». Pode o impulso advir primeiramente do Parlamento ou do Gabinete e, indirectamente, do *Parliamentary Council*, ou da BRE. Os projectos são ulteriormente remetidos a uma comissão parlamentar da Câmara dos Lordes e depois submetidos a um comité conjunto das duas câmaras, seguindo para aprovação.

Já no tocante às actividades de simplificação reordenadora das normas, corrente ou simples leis aprovadas a partir de 2001²⁴ permitem, através da edição de «*regulatory reform orders*», a consolidação de diplomas legais existentes (que devem conservar o seu espírito legislativo) e sem que haja necessidade a recorrer à edição de legislação primária.

Este sistema irá sofrer alterações em 2006, encontrando-se presentemente a reforma proposta, pendente de aprovação na Câmara dos Lordes e que, se

²² SCOTT JACOBS, «Current trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy Making», Jacobs & Associates, 30 May 2006, Washington, DC, p. 20. (cfr. <http://www.regulatoryreform.com/Publications-Reports.htm>)

²³ No âmbito da qual se preenche uma ficha de impacto, a «Small Firms Impact Test».

²⁴ Cfr. o Regulatory Reform Act de 2001 e o Regulatory Reform Action Plan, de 2002 [cfr. «Ad Hoc Group (...)», op. cit., p. 92]. Sobre a proposta de lei de 2006, cfr. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform/bill/index.asp>

aprovada, passará a envolver a rede formada pela BRE e pelas DBRU, que, como vimos, também se dedicam à actividade de avaliação de impacto o que implica a opção de criar unidades auxiliares polivalentes no domínio da qualidade normativa.

A reforma visa simplificar a redução de normação em excesso, instituir um código de boa conduta para a produção normativa, promover a simplificação de encargos administrativos sobre as pessoas e empresas (remoção de *Red Tape*) e reduzir a complexidade burocrática que envolve a transposição de directivas comunitárias.

276. Também gravitando na órbita da governamentalização, cumpre assinalar o sistema canadiano, que, ainda assim, comporta elementos impuros que o diferenciam da referência britânica.

Na verdade, a redacção dos diplomas encontra-se concentrada num órgão auxiliar do Governo, tal como no Reino Unido, que contudo não se encontra na dependência directa do Primeiro-Ministro. Verifica-se também uma menor dependência das unidades ministeriais que realizam a avaliação de impacto em relação às unidades de controlo central e regista-se, igualmente, um maior protagonismo das comissões parlamentares no escrutínio do relatório de impacto elaborado pelo Governo.

Mas, concretamente, no respeitante ao «*drafting*» de propostas de lei e de legislação delegada de interesse público²⁵, este é exercido pela «*Secção para Legislação*», um órgão auxiliar autónomo e centralizado, composto por peritos altamente especializados e colocado sob a superintendência e tutela do Ministério da Justiça. Só na aparência este processo se aproxima do modelo alemão, já que não são os ministérios proponentes a realizar, por regra, a redacção dos diplomas, limitando-se a elaborar um memorando sobre as disposições que o mesmo deve conter.

A redacção é monopólio dos legistas da referida «*secção para a legislação*», cuja estrutura assenta na tradição britânica²⁶, nomeadamente na do *Parliamentary Council*, assegurando-se o bilinguismo, com treze redactores francófonos e treze anglófonos.

Quanto à actividade de avaliação de impacto, esta segue um complexo itinerário nos termos do «Guia do Processo Regulativo» aprovado pelo «*Privy Council Office*», órgão administrativo central dependente do Primeiro-Ministro, o qual assessora, mediante coordenação e preparação técnica, o funcionamento do Conselho de Ministros.

O Ministério proponente é responsável pela avaliação prévia de impacto da política pública, que submete ao Gabinete para aprovação (como legislação dele-

²⁵ ROBERT BERGERON, «Racionalização do Processo Legislativo e Gestão da Legislação do Estado», in «*Legislação*», 11, 1994, p. 69.

²⁶ ROBERT BERGERON, ult. loc. cit., p. 69.

gada ou proposta de lei), sendo utilizadas para o efeito «checklists». O controlo da avaliação preliminar é feita, em razão da matéria, por vários órgãos especializados que integram o mesmo Gabinete, salientando-se: o «*Treasury Board*» que procede à apreciação dos efeitos financeiros e administrativos e, em especial, o *Privy Council Office* (análise final de validade jurídica, controlo de qualidade das avaliações de impacto e consistência dos diplomas com o programa governativo).

Diversamente do sistema britânico, as estruturas centrais de controlo não colocam na sua dependência, em termos de orientação e controlo, os serviços administrativos dos Ministérios responsáveis pela avaliação originária de impacto, pese o facto do *Privy Council* ter recentemente reforçado os seus poderes num sentido mais centralizador.

Volvido um estágio de publicação provisória do anteprojecto, este, se consistir numa proposta de lei, será enviado ao Parlamento, onde, a análise de impacto efectuada, será examinada por uma comissão parlamentar conjunta das duas câmaras designada por «*Joint Comitee for the Scrutiny of Regulation*».

3.1.2. O Modelo Parlamentar

277. A sua versão mais singela pode ser decantada na Grécia e a mais sofisticada na Suíça.

278. Na Grécia, onde pontifica um sistema político parlamentar monocameral, o *drafting legislativo* de iniciativa governamental é desconcentrado por serviços ou grupos de trabalho «ad hoc» dos diversos Ministérios, na base de uma política de responsabilidade individual, tendo sido extinta a unidade jurídica central originariamente criada para exercer um controlo das propostas de lei²⁷.

De qualquer forma, a preparação dos diplomas oriundos do Governo processa-se na base de discussões bilaterais entre o ministro proponente e o Gabinete do Primeiro-Ministro, o qual integra um serviço jurídico para assuntos legislativos²⁸. O Conselho de Estado, um pouco na lógica do sistema francês, pode elaborar pareceres jurídicos sobre dúvidas de ordem técnica.

Já em sede Parlamentar, o art.º 65.5 da Constituição remeteu para o Regimento a criação de um «*Serviço Científico*» (vulgo « *direcção de estudos*»). Este órgão auxiliar assiste o Parlamento no controlo de qualidade dos diplomas, mormente através da elaboração de um relatório que reporta o exame da sua constitucionalidade e compatibilidade com as normas comunitárias, bem como

²⁷ RODOLFO PAGANO, «Introduzione (...)», op. cit., p. 299.

²⁸ Cfr. «Regulatory Reform in Greece», «Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece», in «OCDE Review of Regulatory Reform», 2001, www.olis.oecd.org/oils/2004 doc.nsf/.

a sua adequação aos standards de Legística formal, podendo fornecer dados estatísticos e realizar estudos comparativos com leis de outros ordenamentos²⁹.

No plano da *análise de impacto*, a Grécia encontra-se sensivelmente na «primeira infância»³⁰ em face da maioria dos restantes membros da União Europeia, não se encontrando instituído qualquer método de avaliação consistente³¹. Alguns órgãos de regulação, como a Comissão Reguladora de Energia, realizam algumas análises puramente sectoriais.

Em termos de *simplicificação reordenadora das leis*, nenhum órgão foi estabelecido para promover e coordenar uma reforma regulatória no domínio da consolidação legislativa. Pese este facto, existe uma unidade auxiliar extravagante e dependente do Governo que destoa neste sistema institucional de gestão de Legística de base parlamentar e que se designa por «Comissão Central para a Codificação», cuja política é coordenada a partir do Secretariado-Geral do Conselho de Ministros e que colhe alguma inspiração no sistema francês.

Também o Ministério do Interior terá desenhado um plano de simplificação procedimental administrativa que envolve a cooperação entre vários Ministérios e que só recentemente logrou dar os primeiros frutos no domínio da redução de encargos sobre as empresas e na agilidade de serviços prestados pela administração aos cidadãos³².

279. O sistema suíço, embora se integre no modelo parlamentar, pois é no parlamento que foram instituídos órgãos auxiliares da legislação, assume alguns elementos impuros que reforçam a intervenção do Governo.

Assim, a redacção dos diplomas e a essência da avaliação de impacto realiza-se em sede do Executivo, pese o facto de não existir um organismo central de controlo e de se verificar um elevado grau de policentrismo ministerial das tarefas de *drafting* e de análise de repercussão normativa.

A nível governamental, a falta de um modelo institucionalizador é mitigada por uma influência mista de sistemas estrangeiros, nomeadamente o francês (através de organismos de coordenação interministerial ligados à reforma administrativa) e o alemão (outorga de protagonismo ao Ministério da Justiça no controlo de «*drafting*» e validade dos diplomas).

Examinemos com uma maior detenção o sistema suíço.

Na *Confederação Helvética*, decorre da lógica do sistema de governo directorial que a quase totalidade das iniciativas legislativas apresentadas junto do Parlamento resulta de propostas do Governo (Conselho Federal), embora me-

²⁹ RODOLFO PAGANO, «Le Directive di Técnica Legislativa in Europa», I, Roma, 1997, p. 497 e seg.

³⁰ «Ad Hoc Group of Experts (...)», op. cit., p. 49.

³¹ Cfr. «Regulatory Reform in Greece», ult. loc. cit.

³² «Ad Hoc Group of Experts (...)», ult. loc. cit., p. 50.

diante solicitação ou convite parlamentar, formalizado numa moção³³. O processo legislativo seria invulgarmente prolongado, podendo decorrer entre o projecto e a sua aprovação, seis ou até oito anos.

A redacção dos anteprojectos legais é da responsabilidade dos departamentos ou Ministérios, cujos titulares decidem se essa preparação cabe aos respectivos gabinetes, a serviços administrativos, a grupos de trabalho ou a comissões de peritos externos. Contudo, os diplomas, independentemente da sua origem departamental, devem ser submetidos à apreciação da divisão principal do Direito Público do Departamento da Justiça³⁴, que os apreciará no que toca à sua compatibilidade com as directrizes de legística e validade constitucional.

Coube ao Departamento de Justiça a aprovação dos guias da elaboração da legislação federal, tendo uma nova edição publicada em 2003 substituído a que vigorava desde 1976.

Quanto à *avaliação de impacto*, a qual é tributária dos estudos aplicados realizados nas universidades e da colaboração destas com a administração federal e cantonal³⁵, ela é formalmente desenvolvida em sede governamental desde 1999, a partir de serviços dos departamentos da federação, tendo sido extinta uma unidade central especializada, instituída originariamente para apoiar o Conselho Federal na supervisão da Administração e, também, no controlo das tarefas de avaliação.

Sem embargo, e na linha do sistema francês, existe um organismo designado por «*Conferência dos Secretários-Gerais*», presidido pelo Chanceler Federal e composto pelos secretários-gerais dos sete departamentos dos Ministérios que assumem funções de coordenação da administração interna.

Esta estrutura criou, em 2002, um grupo *interministerial para as avaliações*, integrando, para além dos responsáveis dos departamentos, um representante do Tribunal de Contas e outro de uma unidade de avaliação parlamentar. Não tendo funções de controlo técnico da avaliação de cada diploma, este grupo procura operar como uma extensão técnica da «*Conferência dos Secretários-Gerais*» para as tarefas de avaliação, como forma de melhor cumprir com o art.º 170.º da Constituição. O Departamento da Justiça começou por ser a estrutura ministerial liderante e responsável pela dinamização de uma cultura de avaliação na Administração, sendo todavia, mais recentemente, o Secretariado de Estado para os Assuntos Económicos (SECO), o departamento que logrou assumir com maiores responsabilidades no acompanhamento técnico da avaliação de impacto económico a nível governamental.

Foi na *órbita parlamentar* que se procedeu à criação formal de uma unidade auxiliar especializada, designada de *Unidade de Controlo Parlamentar da Adminis-*

³³ RODOLFO PAGANO, «Le Directive (...)», op. cit., p. 869 e seg.

³⁴ Subdividida na Divisão de projectos e método legislativo e divisões legislativas I e II.

³⁵ Cfr. LUZIUS MADER, «L'evaluation Legislative (...)», p. 153 e seg.

tração, que dá apoio às comissões parlamentares que controlam as análises de impacto realizadas pelos serviços da Administração Federal e que acompanham cada proposta de lei. Muitas análises técnicas de impacto, prévias e sucessivas, têm sido encomendadas por este organismo³⁶.

Apesar da longa experiência havida pela Suíça em sede de avaliação prévia de impacto, considerou a OCDE em recente relatório que esta ganharia em ser introduzida no momento inicial do processo legislativo, nomeadamente na fase de impulsão do mesmo processo³⁷. De acordo com o mesmo relatório a grande maioria da regulação cantonal não seria avaliada, sendo considerado que os instrumentos de avaliação federal ganhariam em sofrer aperfeiçoamentos, seja em sede da completude dos elementos integrantes da análise de custos seja em razão de algum défice da informação estatística disponível (infra § 432).

No que respeita à *simplificação normativa*, esta opera, desde 1946, na base de autorizações parlamentares ao Governo para, por via da intervenção técnica do Ministério da Justiça, proceder à recolha sistemática da normação federal dispersa, tendo em vista a publicação de instrumentos legislativos consolidados.

Este processo de recolha sistemática já foi qualificado como um repertório actualizado da legislação, com ordenação por matérias, índice analítico e relação cronológica dos actos publicados³⁸.

3.1.3. Modelos Mistos

280. Trata-se de modelos ecléticos que se caracterizaram, seja pela associação de elementos dos dois paradigmas examinados, seja pela combinação de um deles com elementos atípicos.

Começemos por esta última variante.

A. O modelo governamental articulado com autoridades administrativas independentes

281. Procurando também perfilar-se dentro das melhores práticas da OCDE³⁹, surge a *Austrália* que, pese não se situar geograficamente entre os

³⁶ LUZIUS MADER, «Avaliação dos Efeitos da Legislação a situação actual da Suíça», in AAVV, «Avaliação (...)», op. cit., p. 147.

³⁷ Cfr. «Government Capacity to Assure High Quality Regulation», in Switzerland-OCDE-Paris, 2006 (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/48/36279389.pdf>).

³⁸ RODOLFO PAGANO, in «Legislação», n.º 18, 1997.

³⁹ CLAUDIO RADAELLI, «Il Perché della Ricerca», in AAVV, «L'Analise (...)», op. cit., p. 25.

Estados do hemisfério ocidental que integram este painel comparativo, é a eles assimilada no plano cultural e jurídico.

O sistema australiano de organização legislativa encontra-se institucionalizado, destacando-se, nesse modelo institucional, a criação, em 1989, de um importantíssimo órgão federal, o *Office of Regulation Review* (ORR), que assume funções decisivas de supervisão, controlo e assistência técnica a nível dos três pilares básicos da qualidade legislativa, a saber: o *drafting*, a *simplificação* e a *análise de impacto*. Procede, igualmente, à monitorização das reformas regulatórias a nível federal e nos Estados federados, os quais possuem unidades de idêntica natureza.

O ORR actua na esfera da *Administração federal*, sendo um órgão autónomo da «*Productivity Comission*», que o fiscaliza, e que é definida como uma *autoridade administrativa independente* criada por lei parlamentar⁴⁰.

Os seus 11 comissários são designados pelo Governador-Geral de entre peritos com elevada experiência profissional e 2 «*comissários associados*», pelo Secretário do Tesouro.

Embora a sua posição centralizada na esfera da administração o aproxime do paradigma britânico, ele afasta-se em termos estatutários desse paradigma. Isto na medida em que essa unidade autónoma da administração se não encontra colocada na dependência do Primeiro-Ministro, embora logre assumir uma concentração de actividades no domínio da qualidade legal maior do que a que ocorre no Reino Unido, ostentando também, embora com melhor desempenho, algumas semelhanças funcionais com o DAGL, que foi posteriormente constituído em Itália (infra § 284).

Em termos de «*drafting*», os diplomas legislativos são redigidos pelos Ministérios de acordo com exigentes directrizes de Legística formal presentes num desenvolvido «guia de Regulação» elaborado pelo ORR, sendo ulteriormente submetidos, quando for caso disso, ao controlo desse organismo que formula um parecer sobre a qualidade normativa formal.

No plano da simplificação normativa, a Austrália, segundo a OCDE, tem uma boa política de *redução de legislação*.

O processo de revisão para efeitos de simplificação reordenadora das leis foi iniciado em 1980, sob a responsabilidade de cada Ministério, tendo-se saldado a meio da década por um relativo inêxito. Posteriormente, um novo plano que articulou os ministérios e o ORR logrou iniciar um importante processo de simplificação onde pontificam, nos próprios diplomas, «*review clauses*» e «*sunset legislation*».

⁴⁰ ALESSANDRA FRANCISCONI, «L'analyse dell'impatto in Austrália: un'esperienza con piedi per terra», in AAVV, «L'Analyse (...)», op. cit., p. 141; «Regulatory Reform: a country study of Australia», OCDE, Paris, 1996, in http://www.sigmaxweb.org/pdf/PUMAGD96_91E.pdf; «Office of the Regulation Review», in <http://www.pc.gov.au/orr/>

Em termos de simplificação administrativa, a eliminação de legislação obsoleta ou injustificadamente onerosa das empresas tem ocorrido na área económica, através da acção de monitorização exercida por uma unidade da Administração, o «*Small Business Desregulation Task Force*», instituída em 1996, e do apoio do «*New Council on Business Regulation*», um órgão composto por representantes dos interesses, com semelhanças parciais, a título funcional, com a unidade «*Better Regulation Task Force*» no Reino Unido.

A análise prévia de impacto das leis (*Regulatory Impact Statement*) realiza-se, desde 1985, na base de uma forte influência britânica e norte-americana, sendo efectuada por «*advisory bodies*» nos Ministérios e sujeita ao controlo do ORR.

Caracteriza-se por uma significativa consulta aos destinatários e por uma elevada qualidade na análise custo-benefício, embora a mesma qualidade varie em razão de cada departamento.

B. O modelo compósito de órgãos auxiliares governamentais e parlamentares

282. Pressupõe que quer o Parlamento quer o Governo tenham procedido à instituição de organismos ou agências auxiliares da actividade legislativa, autónomas entre si.

É o caso dos *Estados Unidos da América, da Itália e da Áustria*.

283. O sistema norte-americano supõe a existência de diversos órgãos auxiliares que realizam tarefas de *drafting* ou o seu controlo, seja na Administração, seja no Congresso, existindo um relativo equilíbrio institucional entre a respectiva importância na garantia da gestão da qualidade normativa⁴¹.

A *lógica constitucional da separação orgânica de poderes que inere a um sistema presidencialista* que segue, até certo ponto, a tripartição de Montesquieu⁴², justifica que cada instituição soberana competente para a propositura ou para o exercício de competências normativas seja servida por agências administrativas auxiliares com carácter privativo.

No que respeita às *técnicas de redacção*, as propostas de lei apresentadas pela Administração são preparadas, de acordo com manuais de *drafting*, pelas agências competentes que integram o departamento (Ministério) proponente.

⁴¹ Cfr. «Regulatory Reform in the United States», «Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United States», in «OCDE Review of Regulatory Reform», 1999, in www.oecd.org/dataoecd/48/19/2478900.pdf

⁴² Em que as delegações legislativas do Congresso à Administração constituem uma excepção.

A nível do *Congresso*, existe em cada câmara um comité de peritos nomeado pelo respectivo presidente encarregue de proceder, mediante solicitação, à redacção final de iniciativas legislativas dos senadores, dos representantes ou dos comités. Trata-se de estruturas de especialistas recrutados numa base não partidária e sujeitos a uma rigorosa obrigação de confidencialidade.

O Senado é servido pelo *Office of the Senate Legislative Council* e a Câmara dos Representantes pela *House of the Legislative Council*.

Em termos de *política de simplificação*, verifica-se que, a nível da Administração, funciona, na esfera do *Office Management and Budget* (OMB, órgão autónomo que depende do Presidente dos Estados Unidos) o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), que assume algumas funções importantes em sede de controlo de qualidade legislativa. O OIRA opera em articulação com as agências dos departamentos na selecção das leis carentes de consolidação. Paralelamente, a estrutura articular acabada de descrever procura remover encargos administrativos e financeiros desnecessários sobre as empresas. A sua conduta, desde 1999, tem-se tornado mais rigorosa no controlo das avaliações de impacto, mediante o aumento da prática da devolução (*return letter*) das propostas pautadas por uma avaliação insatisfatória⁴³.

Os projectos e propostas de consolidação legislativa são sempre enviados às «*law commissions*» das câmaras para apreciação.

Impera também, desde há muito, o modelo do repertório sistematizado e compilado do «US Code», cuja actualização, em razão da matéria, assume uma periodicidade semestral e exhibe a vantagem de conferir alguma visibilidade às leis em vigor, constituindo um pressuposto para ulteriores operações de consolidação.

No plano da *análise dos efeitos das normas*, a primeira instância de avaliação de impacto dos diplomas teve origem no *Congresso* designando-se por *General Accounting Office* (GAO), havendo ainda a considerar, no plano orçamental, o *Congressional Budget Office* (CBO). Em termos de Direito Comparado, exhibe, como elemento de destaque (embora não singular, se nos lembrarmos do papel do ORR na Austrália junto do Governo), o facto de ser um organismo independente e apartidário, operando como vigilante do *Congresso*⁴⁴.

Na *Administração*, cada um dos seus principais departamentos possui agências federais de avaliação do impacto normativo. Contudo, no plano do controlo, funciona, como vimos, o OIRA, que, de entre outras funções, fixa standards de avaliação, supervisiona a sua observância e controla as operações de análise de impacto normativo das agências. Em caso de discrepância insuperável entre as agências e o OIRA, a questão foi, até muito recentemente, diri-

⁴³ SCOTT JACOBS, «Current Trends (...)», op. cit., p. 20.

⁴⁴ CURTIS W. COPELAND, «Avaliação da Legislação», in AAVV, «Legislação», n.º 33/34, 2003, p. 35 e seg.

mida pelo Vice-Presidente dos Estados Unidos, no exercício de poderes delegados⁴⁵, tendo presentemente o protagonismo institucional daquele órgão sobre a mesma matéria sido reduzido.

284. Em Itália, a evolução incerta do sistema político parlamentar em direcção a um modelo racionalizado de reforço da posição do Governo pressupõe que quer o Executivo, quer o Parlamento disponham de órgãos auxiliares próprios. A dinâmica de implantação das reformas em matéria da qualidade legislativa emerge predominantemente do Governo, havendo, por parte do Parlamento, uma tendência de acompanhamento e uniformização de standards, como sucede no campo da Legística.

Assim, no espectro da qualidade normativa⁴⁶, matéria objecto de disposições importantes na Lei n.º 50 de 1999, funciona em sede governativa, como órgão dependente do Primeiro-Ministro, o *Dipartimento per Gli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL). Este órgão, de entre outras funções, concentra competências de controlo formal da redacção de propostas de lei apresentadas pelo Governo e dos diplomas governamentais com força de lei, de controlo de validade constitucional e adequação à normação comunitária dos mesmos actos e de coordenação e superintendência das políticas de análise de impacto dos diplomas junto dos diversos departamentos do Estado.

No plano do «drafting» e do controlo de regularidade formal e validade, os anteprojectos de diploma são redigidos pelos gabinetes ministeriais, por comissões «ad hoc» ou por departamentos sectoriais da administração, exercendo, fundamentalmente, o DAGL, uma função de controlo de forma e de análise «técnico-normativa»⁴⁷ sobre os mesmos. Podem ainda os aludidos diplomas, por iniciativa do Governo, ser submetidos à «secção de legislação» do Conselho de Estado que exerce funções consultivas junto deste órgão jurisdicional⁴⁸.

São numerosas as circulares contendo regras de redacção, havendo uma preocupação de uniformizar as directrizes governamentais e parlamentares⁴⁹.

Paralelamente, na Câmara de Deputados, a comissão especializada para apreciar a qualidade formal da redacção dos diplomas e a sua validade (*Comitato per la Legislazione*) é assessorada por dois órgãos técnicos auxiliares: o *Ser-*

⁴⁵ Cfr., em geral, R. HAHN, «State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis», «Journal of Legal Studies», Vol. XXIX, June, 2000.

⁴⁶ Cfr. RODOLFO PAGANO, «Introduzione (...)», op. cit., p. 193 e seg.

⁴⁷ Apreciação sobre a constitucionalidade e conformidade com o Direito Internacional e Comunitário.

⁴⁸ Que pode, inclusivamente, ser encarregue de corrigir anteprojectos de diplomas legislativos.

⁴⁹ Cfr. a Circular do Presidente do Conselho de Ministros e a Circular do Presidente da Câmara de Deputados de 2001 (cujo texto é virtualmente idêntico), importando referir, no respeitante à avaliação prévia de impacto, o disposto na lei n.º 50 de 1999, objecto de diversas directivas relativas à sua experimentação.

visio Studi (generalista) e o *Uffizio de Regolamento* (consultoria na esfera do regimento da câmara e outras actividades de apoio técnico).

No que concerne à política de simplificação, a correspondente tarefa a nível da legislação estadual foi governamentalizada e cometida ao *Nucleo per la Simplificazione per le Norme e le Procedure* que sucedeu (ou manteve em funções, com competências reduzidas) um organismo com natureza idêntica, suprimido no ano de 2002⁵⁰. Esta unidade especializada, colocada sob a directa dependência do Ministro da Função Pública, insere-se na Presidência do Conselho de Ministros e o seu director responde também, funcionalmente, perante o Primeiro-Ministro.

O *Nucleo* procede, a pedido dos membros do Governo interessados, a actividades de compilação e consolidação legislativa e regulamentar de diplomas estaduais dispersos em determinados sectores de actividade. Pode, também, ele próprio propor ao Ministério competente que o mesmo impulse uma actividade sectorial de simplificação. No caso de o diploma não conter qualquer inovação, é publicado sob a forma de decreto do Primeiro-Ministro. Se contiver inovações, é remetido à Presidência do Conselho de Ministros para ser enviado ao Parlamento como proposta de lei⁵¹.

Quanto à avaliação prévia de impacto, pese as importantes obras doutrinárias elaboradas sobre a matéria, as quais constituem uma referência a nível europeu, o facto é que a sua introdução não ultrapassou a fase da experimentação, não sendo obrigatória a submissão dos diplomas legais a uma análise deste tipo⁵².

A nível governamental, as tarefas de avaliação de impacto realizadas experimentalmente são conduzidas pelos Ministérios proponentes dos diplomas, em coordenação com o DAGL foi objecto de alguns reparos dada a sobreponibilidade com a actividade do NS, mas que já foi superado com a atribuição ao DAGL das tarefas de avaliação⁵³.

Na esfera parlamentar o exame dos projectos de iniciativa dos deputados é apreciada pelo o *Servizo Studi da Câmara de Deputados*.

⁵⁰ A supressão feita pela Lei n.º 137 de 2002 pretenderia que a actividade fosse implementada a partir dos Ministérios, intervindo um organismo autónomo, o FORMEZ, na formação do pessoal. Ora, sem prejuízo da actividade deste organismo, o NS continuou em funções depois de 2002.

⁵¹ O Núcleo para a Simplificação parece vincar um declínio exibido pelo organismo que o antecedeu.

Na verdade, sendo criado para consolidar 300 000 leis nacionais, o organismo realizou um trabalho claramente modesto já que, desde 1998, efectuaram quatrocentas propostas de consolidação, tendo apenas sessenta das mesmas tido algum êxito.

Cada consultor logra realizar, anualmente, entre cinco e oito tarefas de simplificação, realidade que torna inglório e dispendioso o trabalho do Núcleo per la Simplificazione, questão que suscita as maiores dúvidas sobre a pertinência da concentração em organismos centrais da actividade de simplificação.

⁵² «Ad Hoc Group (...)», op. cit., p. 62.

⁵³ Sobre a avaliação de impacto, vide ELISABETTA CA TELANI, «Avaliação de Impacte dos Actos Normativos, a situação em Itália», *J. Legislação*, n.º 36, 2004, p. 19 e seg.

285. Quanto à *Áustria*, um sistema semipresidencialista de pendor parlamentar reforçado que, na prática, opera como um sistema parlamentarista racionalizado, abre espaço à institucionalização de órgãos auxiliares tanto no Governo como no Parlamento. Algum policentrismo governamental associado à ausência de uma unidade central de controlo de *drafting* e de avaliação de impacto confere um maior protagonismo às estruturas auxiliares do Parlamento⁵⁴.

Vejam os a matéria de *drafting e controlo de validade*.

Em sede governamental impera, como se disse, um modelo razoavelmente desconcentrado em matéria de redacção: os diplomas normativos, mormente as propostas de lei, são redigidos por unidades técnicas especializadas em *drafting* em cada Ministério, não existindo nos serviços da Chancelaria nenhum departamento de controlo de Legística formal. Emerge, contudo, um importante serviço que verifica a constitucionalidade das normas, a regularidade da transposição de directivas e a compatibilidade dos actos internos com o Direito Internacional, designada por *Secção de Assuntos Constitucionais*.

As técnicas de redacção, bastante apuradas nas unidades técnicas ministeriais, seguem desde os anos setenta, um corpo de regras de legística formal (*legistische Richtlinien*) que foram revistas em 1990 e publicadas num «Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil I Richtlinien».

A direcção da política de simplificação legislativa encontra-se centralizada no Governo, sendo cometida formalmente a uma subsecção especializada da *Secção de Assuntos Constitucionais da Chancelaria*.

O art.º 49.º da Constituição confere ao Chanceler a autorização para republicar no jornal oficial as leis na versão integral em vigor no momento da republicação, podendo ser eliminadas revogações tácitas, alteradas numerações, abreviados títulos e epígrafes, corrigidas remissões sem sentido e substituídos termos antiquados.

Já no Parlamento funciona um importante organismo auxiliar conjunto das duas câmaras designado por «*Serviço para os Assuntos Legislativos e Legais*».

Esta unidade auxiliar exerce um efectivo controlo sobre a qualidade da redacção dos diplomas propostos pelo Governo e pelos deputados bem como sobre a sua validade constitucional.

Quanto à avaliação prévia de impacto, esta radica exclusivamente no Governo. Seria obrigatoriamente exercida, relativamente a cada diploma legal de iniciativa governamental, pelos serviços nos Ministérios. Pese o facto de certos relatórios aludirem à apreciável qualidade de muitas destas análises que lograríamos, mesmo, o cálculo de custos e benefícios⁵⁵, uma visita que fizemos aos serviços

⁵⁴ Cfr. em geral AAVV, «Theorie der Rechtssetzung», Dir. HEINZ SCHÄFFER, Wien, 1988.

⁵⁵ «Ad Hoc Group of Experts (...)», op. cit., p. 28. Isto pese o facto de reconhecer falta de recursos e falta de treino do pessoal especializado.

jurídicos da chancelaria são bem mais cépticos em relação à frequência das avaliações de impacto.

Ainda assim, a nível da *avaliação interna de impacto financeiro*, existe uma efectiva intervenção do Ministério das Finanças e do Tribunal de Contas⁵⁶.

4. APRECIACÃO CRÍTICA ÀS DIVERSAS OPÇÕES

286. A realidade dos factos demonstra que as melhores práticas no domínio da qualidade da lei entre os Estados da OCDE em geral, e da União Europeia em particular, são assumidas por aqueles que, em regra:

- i) Procederam à *institucionalização* de organismos auxiliares de elaboração e controlo da qualidade normativa;
- ii) Imprimiram uma relativa *concentração do controlo da gestão* da qualidade legislativa na *esfera da Administração*;
- iii) *Programaram* as políticas públicas relativas à concepção, elaboração, simplificação e controlo de qualidade das leis;
- iv) Assumiram que os *métodos de Legística constituem uma realidade em permanente discussão e evolução* e, como tal, as políticas públicas relativas à qualidade da lei devem ir sendo progressivamente reajustadas.

Examinemos cada uma das asserções expostas.

4.1. VANTAGEM DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ÓRGÃOS AUXILIARES

287. Quatro razões essenciais fundamentam a opção por um modelo institucional de gestão da qualidade e eficiência dos actos legislativos.

1.^a A primeira razão prende-se à criação de *uma cultura metódica de qualidade da lei* nos órgãos de poder e na administração pública envolvida no processo legislativo.

A consciencialização de que a adopção de boas técnicas de concepção e elaboração das lei não se resume a um ritual semântico, a um trâmite incómodo, ou a uma moda passageira, só se materializa a partir do momento em que se estabelecem directrizes, procedimentos, unidades especializadas e formas de responsabilidade política e administrativa pela inobservância das regras de qualidade.

Na verdade, a *sedimentação de uma cultura de qualidade* apenas logra ensaiar os seus primeiros passos a partir do momento em o decisor legislativo se sinta compelido:

– a submeter, a título permanente, directrizes de legística material e formal;

⁵⁶ WOLFGANG STEINER, «Avaliação da Legislação na Áustria», «Legislação», AAVV, «A Avaliação Legislativa», n.º 33/34, 2003, p. 20 e seg.

- a sujeitar os seus diplomas ao controlo de validade e qualidade interna por parte de órgãos especializados;
- a escolher um percurso, de entre várias opções de decisão e não decisão, na base de avaliações prévias de impacto normativo desejavelmente quantificadas;
- a recolher contributos dos destinatários das decisões, através de pertinentes audições;
- a manter actualizado, identificado e publicitado todo o acervo de legislação em vigor que regula o sector de actividade sujeito à sua tutela;
- a promover a consolidação permanente da legislação injustificadamente dispersa;
- a calendarizar a feitura da regulamentação necessária para a concretização das leis;
- e a avaliar o desempenho aplicativo dos diplomas legais mais importantes.

A convocação arbitrária ou excepcional da Legística, sem preocupação metódica, pode levar a que, em sede governamental, acabe por ser a fisiologia do caso concreto, o elemento condicionante da melhor ou pior redacção e do melhor ou pior desempenho aplicativo do mesmo acto.

A questão da qualidade de cada lei arriscar-se-ia, deste modo, a ser determinada pelas sortes de uma incerta roda da fortuna (ditada pelo peso específico do Ministério proponente, pela celeridade requerida para a decisão e, ainda, pela essencialidade política, económica ou social da matéria a legislar), criando-se um domínio de imprevisibilidade pouco consentâneo com as exigências de certeza de um Estado de direito moderno.

Uma Legística que seja privada de método e de uma organização especializada de gestão constitui um convite à *cultura alternativa* da «urgência permanente», como critério justificativo da jactância legislativa, na qual a etiqueta do «especial interesse público» constitui um «abre-te sésamo», ou um «salvo-conduto» contra todos os procedimentos «inoportunos» que desaceleram o voluntarismo normativo.

A «urgência permanente», ditada por razões de «transcendência» da agenda interna e em nome da «fluidez das fontes», constitui, afinal, a desculpa política e jurisdicional para a libertação de aluviões normativos a partir do Governo ou do próprio Parlamento, gerando-se o fenómeno da poluição normativa, incerteza e obscuridade de regimes como uma das centrais da crise da lei.

No fundo, trata-se um pouco da cultura de decisão que se instalou em Portugal nas últimas décadas e que conduziu a que a ordem jurídica nacional se passasse a situar fora de qualquer prática eleita pela OCDE e pela União Europeia como paradigma de qualidade legislativa.

2.^a A organização institucional da Legística tem, igualmente, o mérito de *permitir a consistência das políticas públicas, a sua especialização e a profissionalização dos*

agentes que asseguram a qualidade na feitura das leis, permitindo que as referidas políticas possam ser executadas, independentemente das maiorias político-partidárias que assumam funções de governo.

A ausência de uma rede de unidades auxiliares, ou de, pelo menos, um órgão central de controlo da gestão da qualidade e eficiência dos diplomas legais, significa abandonar aos gabinetes ministeriais e às direcções-gerais a oportunidade de cumprirem, ou não, as obrigações relativas aos standards de *drafting*, à simplificação e à avaliação de impacto. Ora, tal situação permite que as mesmas instâncias decisórias possam fugir às suas responsabilidades sempre que tal lhes seja útil, e se possam desinteressar de aplicar os instrumentos apropriados, depois de um curto período de utilização⁵⁷.

Em abono da especialização dessas tarefas, há muito que se fez sentir, numa larga maioria de Estados europeus, a ideia-força de que a concepção de leis sobre matérias de crescente complexidade não dispensa a intervenção de peritos qualificados que operem em organismos com competências específicas no domínio da Legística, nem que seja para efeito do controlo interno de validade e qualidade dos anteprojectos⁵⁸.

Essa intervenção, associada a uma interiorização institucional de uma cultura de qualidade normativa, permite converter os métodos de Legística num património público adquirido. Nos ordenamentos de matriz anglo-saxónica essa estabilidade adaptativa tem sido particularmente visível⁵⁹ através dos programas que se sucedem através de um fio condutor marcado pela coerência,

⁵⁷ Cfr. «Relatório Mandelkern», «Legislação», n.º 29, op. cit. (7.4), p. 88.

⁵⁸ Cfr. «Relatório Mandelkern», ult. loc. cit.

⁵⁹ Assim, referindo apenas a avaliação de impacto, a articulação da sua realização sectorial a nível departamental com o seu controlo interno pelo Executivo norte-americano através do Office of Management Budget (OMB) remonta à Administração Nixon, tendo cada Administração que lhe sucedeu, mantido o sistema, embora com contínuos ajustamentos através de novos programas de acção adaptados às exigências do momento, às inovações no conteúdo das «checklists» e ao protagonismo de novos organismos especializados, integrados no OMB. Ao programa «Quality of Life Review» de Richard Nixon (1971) seguiu-se a Executive Order 11821 de 1974, de Gerald Ford, que determinou a obrigatoriedade de as agências da Administração realizarem análises de impacto financeiro. Com Ronald Reagan, aprova-se o Paperwork Reduction Act (1980), que instituiu no OMB o OIRA, e editou-se no mesmo ano o Regulatory Flexibility Act que alarga o âmbito da avaliação, sendo aprovadas medidas de reforço dos poderes do Vice-Presidente no respeitante à avaliação. Com Clinton, reforça-se a gestão existente dos organismos, directrizes e procedimentos de avaliação, destacando-se o National Performance Review de 1993 (novo reforço dos poderes do Vice-Presidente no controlo de resultados); o Unfunded Mandates Reform Act do mesmo ano (que confere normatividade legal ao procedimento de análise de impacto); o Treasury and Government Appropriations Act, de 1997, que determina ao OMB a necessidade de fornecer ao Congresso uma estimativa total, com carácter anual, da totalidade dos custos e benefícios da legislação federal; e o Truth in Regulating Act, de 2000, que introduziu um projecto experimental de revisão da legislação por um organismo exterior à Administração.

não sendo de estranhar a correspondente eleição para o universo das melhores práticas da OCDE.

Diversamente, em Estados onde a metódica da gestão da qualidade legislativa é desvalorizada, não é programada ou, simplesmente, não existe na prática normativa, verifica-se que, exceptuadas certas iniciativas legislativas oriundas de departamentos da administração altamente especializados ou de peritos exteriores à Administração, o pessoal dos gabinetes ministeriais já não logra dar uma resposta adequada à concepção e preparação dos diplomas.

Semelhante insuficiência aplica-se, por maioria de razão, aos deputados.

Só que, a emissão de legislação acelerada, improvisada e não escrutinada, constitui, hoje em dia, uma potencial temeridade e um convite à contestação social, à litigiosidade, à violação de compromissos internacionais e comunitários, ao mau funcionamento da Administração, à execução deficiente das normas e à propositura de acções de responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Por tudo isto, a criação de órgãos auxiliares dos Executivos e dos Parlamentos, integrados por peritos recrutados em vários domínios do conhecimento, constitui uma garantia pública de que se possa vir a alcançar níveis de excelência no campo da produção legal, mesmo em conjunturas de instabilidade política.

3.º A organização institucional da Legística permite, também, criar junto dos órgãos governativos e parlamentares, uma estrutura de suporte assistencial interna, ou seja, um «controlador amigável», em contraponto a um auditor externo que a febre das agências reguladoras no seio da União Europeia poderá vir a impor aos sistemas mais ineficientes.

No Reino Unido, os métodos-base da RIA («Regulatory Impact Analysis») já referido supra foram instituídos pelos Governos Thatcher na primeira metade dos anos 80, tendo os Executivos que lhe sucederam mantido essa política pública com sucessivos aperfeiçoamentos institucionais. Assim, à lógica da RIA, de base económica e financeira, associada a uma política de desregulação assinada pela filosofia da «Public Choice» do consulado Thatcher [cfr. os programas «Desregulation Initiatives» (1985) e a «Compliance Cost Assessment» (1986) bem como a criação da «Employment and Desregulation Unit» (1986)], seguiu-se uma política de alargamento do objecto das leis submetidas ao RIA no Governo Major [também ele marcado pela filosofia da desregulação, traduzida nos programas «Citizens' Charter» (1991), «Desregulation Initiatives» (1992), «Regulatory Appraisal» (1996) e a criação no mesmo ano do «Better Regulation Unit» em substituição da anterior unidade de RIA]. Sucedeu-se, nos gabinetes Blair, que mantiveram uma linha de continuidade, a criação de um modelo institucional para o controlo do RIA particularmente centralizado e sofisticado, o alargamento do objecto do RIA para domínios sociais e a aprovação de importantes directrizes de elaboração do RIA, consulta aos interessados e feitura das normas de transposição de directivas comunitárias [cfr. a introdução procedimental do «Regulatory Impact Assessment» (1998), a criação do RIU e dos DRIU como unidades de avaliação (2000), a instituição no mesmo ano do Small Business Service como painel de consulta às PME, e o Regulatory Reform Act (2001)]. E finalmente a sua conversão em 2005 no BRE e nos DBRU, que aliaram tarefas de avaliação a actividades de simplificação.

Finalmente, o Canadá sustenta-se numa cultura institucional de avaliação, fundada em princípios estáveis e no protagonismo do Treasury Board como principal organismo de controlo, o qual remonta aos

Essa estrutura auxiliar aconselha o legislador a abortar decisões desnecessárias, prevenir riscos dispensivos, corrigir defeitos menos perceptíveis, amortecer reacções negativas junto dos destinatários e diminuir despesas e onerações futuras no plano jurisdicional.

Semelhante organização assistencial tem, ademais, o mérito de permitir uma maior interacção entre o decisor legislativo e o aplicador administrativo. O primeiro vê aumentar o nível da sua responsabilidade pelos actos que produz, sendo de algum modo desincentivado a desinteressar-se do seu produto legal logo após a sua edição. O segundo é pressionado a uma concretização metódica e prospectiva da lei, e não apenas a uma aplicação mecânica, sendo impellido a relatar ao legislador os impactos positivo e negativo da lei no concreto.

4.^a *A análise das melhores práticas de políticas de produção normativa e de análise de impacto regulatório feitas pela OCDE⁶⁰, por análises de associações privadas de peritos⁶¹, e pela doutrina jus-comparatística que mais recentemente confrontou diversos sistemas⁶² faz centrar nos Estados de matriz anglo-saxónica o primeiro escalão de qualidade, tendo todos eles adoptado um modelo institucional.*

Trata-se, afinal, dos ordenamentos com mais antigo enraizamento na tradição do «drafting» especializado e que inauguraram, em nome da eficiência económica e financeira, o sistema análise prévia de impacto legislativo.

Quanto a este ponto, importa verificar, na especialidade, o destaque que é dado à maturidade do sistema de «governance» da qualidade legal nos Estados Unidos, situado no primeiro escalão de desempenho⁶³; ao papel pioneiro e mo-

governos Trudeau em 1977, na sequência do programa «The Way Ahead», publicado em 1976. Esta lógica foi sendo aperfeiçoada nos ciclos políticos subsequentes, seja com o gabinete Mulroney que, através dos programas «Guiding Principles of Federal Regulatory Policy» (1986) e «Citizen Code of Regulatory Fairness» aprovados no mesmo ano, protagonizou, à semelhança do Governo Thatcher, a fase da desregulação (tida como pressuposto para o ingresso na NAFTA), seja com os ulteriores governos liberais que apostaram, na lógica do paradigma Blair, na especialização das políticas de gestão da regulação. Trata-se de uma opção contida nos programas «Federal Regulatory Agenda» de 1994 e «Regulatory Management Process Standards» de 1995 (criando-se novas unidades centrais de avaliação sectorial, a modernização das «checklists» e a revisão dos procedimentos e linhas-guia da regulação).

Cfr. em geral, R. HAHN, «State and Federal Regulatory Reform», op. cit.; A. LA SPINA e G. MAJONE, «Lo Stato Regolatore», Bologna, 2000; «The Better Regulation Unit», «Regulatory Compliance Cost Assessment: UK experience», in AAVV, «Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD Countries», Paris, 1997; APOGEE RESEARCH, «Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis: the Canadian Experience»; e, ainda, «Regulatory Reform in UK», cit.; «Regulatory Reform in the United States», op. cit.; «Regulatory Reform in Canada», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in Canada», in www.oecd.org/dataoecd/47/42/1960472.pdf.

⁶⁰ A referência é dada pelo «Regulatory Impact Analysis», «Best Practices in OECD Countries» de 1997 (cit.) e pelos relatórios individuais por Estado publicados desde 1999. (Cfr. www.oecd.org)

⁶¹ SCOTT JACOBS, «Current trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy Making», Jacobs & Associates, 30 May 2006, Washington, DC, op. cit.

⁶² Cfr. CLAUDIO RADAELLI, AAVV, «Il Perché della Ricerca», in «L'Analise di Impatto (...)», op. cit., p. 21 e seg.

delar do sistema canadiano, que chegou a ser considerado como padrão inspirador dos próprios standards da OCDE⁶⁴; e à elevada eficiência do sistema britânico⁶⁵, o qual introduziu na Europa o primeiro sistema institucional de avaliação de impacto normativo, sistema que tem sintomaticamente servido de referência às reformas da União Europeia neste domínio.

Mesmo outros sistemas, como a Austrália, que iniciaram mais tardiamente a política de reformas e que só finalizaram a partir dos anos noventa um programa de institucionalização mais consistente das políticas de qualidade, acabaram por lograr, mediante uma monitorização e interacção eficaz com os modelos de referência, a aplicação tempestiva de medidas apropriadas para atingir elevados patamares de qualidade e eficiência tendo conseguido atingir, segundo a doutrina⁶⁶, o nível superior das melhores práticas.

E há, ainda, o caso da Irlanda, que iniciou em 2005 a instituição de uma avaliação prévia de impacto relativamente simples e sistemática e que alguns peritos recomendam como paradigma para Estados que ainda não deram os primeiros passos na introdução deste método. Todavia, o sistema parece ser ainda demasiado recente para constituir um paradigma.

Paralelamente, os relatórios individuais da OCDE têm vibrado fortes reparos a debilidades dos principais sistemas que não se decidirem pelo modelo institucional de gestão da qualidade normativa.

Assim, os relatórios desta organização relativos à reforma da regulação em França e na Alemanha, publicados em 2004⁶⁷, criticam expressamente a falta de enquadramento sistemático das reformas introduzidas, bem como a inexistência de um órgão central de especialistas que auxilie a chefia do Governo no controlo da técnica de redacção dos diplomas e da qualidade da análise de impacto. Análise que se caracterizaria pela dispersão e descoordenação interministerial, pela excessiva rigidez e complexidade e pela falta de juridicidade das regras que a acolhem.

⁶³ Cfr. «Regulatory Reform in the United States», ult. loc. cit. Isto, sem prejuízo de algumas recomendações no sentido da adopção de uma melhor política de simplificação (através de um maior recurso a *sunset legislation*), de se vir a potenciar a qualidade de «drafting» da legislação aprovada no Congresso (a qual seria menor do que da legislação delegada) e de se reforçar a análise de impacto normativo das leis no próprio Congresso, através da melhoria do desempenho do CBO e da eventual criação de uma outra unidade de controlo sobre matérias não financeiras.

⁶⁴ Cfr. «Regulatory reform in Canada», ult. loc. cit.

⁶⁵ Cfr. «Regulatory Reform in UK», ult. loc. cit.

⁶⁶ ALESSANDRA FRANCISCONI, ult. loc. cit., p. 159. Vide, também, nota comparativa no documento «Regulatory Reform in the United States», op. cit.

⁶⁷ Cfr. «Regulatory Reform in France», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in France», 2004, www.oecd.org/dataoecd/42/9/32495607.pdf; e «Regulatory Reform in Germany», ult. loc. cit.

No que toca especialmente ao modelo francês, a doutrina reprova a circunstância de o órgão interministerial de coordenação (supra § 268) alterar drasticamente as análises de impacto de cada um dos Ministérios, esvaziando-as ou tornando-as inúteis. Este facto, associado à falta de verbas orçamentais dos diversos departamentos envolvidos para prosseguir uma política de qualidade consistente, teria gerado uma ritualização da análise de impacto, convertendo-a numa rotina⁶⁸.

No respeitante ao sistema alemão, a OCDE critica a dispersão das operações de simplificação e de avaliação de impacto, a falta de programação dessas mesmas avaliações e a rigidez e excesso de detalhes jurídicos dos procedimentos adoptados, sem que, todavia, se tivesse criado um sistema sancionatório⁶⁹.

Quanto à doutrina⁷⁰, esta louvou-se nas conclusões da Comissão Consultiva «Schlanker Staat» de 1999 para criticar a ausência de uma estrutura central que controle a análise de impacto realizada através das *checklists azuis*, caracterizada pelo seu policentrismo e falta de unidade, tendo recomendado a sua criação.

Pese o facto de as políticas relativas à qualidade da lei prosseguidas pela Dinamarca terem sido elogiadas pela OCDE⁷¹, a qual considerou que, em algumas áreas da reforma, este país integraria o escalão das melhores práticas, o mesmo relatório estima que, pese os avanços efectuados, o sistema de controlo de impacto teria pouco efeito no modo de conceber os diplomas, para além de exibir, em razão do seu carácter altamente desconcentrado, algum défice de coerência global.

O mencionado relatório, por contraste com as suas conclusões sobre a Alemanha e a França, aquiesceu quanto à negativa dinamarquesa em criar um órgão central de controlo, mas sugeriu, na sua falta, o reforço tanto do Comité Económico do Gabinete do Primeiro-Ministro, para efeito da coordenação das diversas análises de impacto, como dos órgãos interministeriais de coordenação. Apelou-se, igualmente, a políticas mais eficazes de redução da massa legislativa em vigor.

Os Estados que optaram por um sistema institucional com reforço dos órgãos auxiliares no Parlamento sofreram reparos de intensidade variável.

No plano metódico foram, inesperadamente, vibradas diversas críticas pela OCDE ao sistema *suiço*, um dos mais antigos no tocante à introdução exploratória (e depois formalizada a partir de 1999) de instrumentos da avaliação de im-

⁶⁸ FRANÇOIS D. LAFOND, in AAVV, «L'Analyse di Impato (...)», op. cit., p. 230.

⁶⁹ «Regulatory Reform in Germany», ult. loc. cit.

⁷⁰ SALVATORE MONI, in AAVV, «L'Analyse di Impato (...)», op. cit., p. 253.

⁷¹ «Regulatory Reform in Denmark», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in the Denmark», 2000, oecdpublications.gfi, nb.com/cgi, bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/422002101P1.

pacto⁷². As críticas incidiram fundamentalmente, todavia, no campo metódico e não tanto no respectivo modelo de *governance* (cfr. infra § 432). Ainda assim, foram colocadas objecções, no plano organizativo, a uma falta de coordenação ministerial a nível do Governo (agravada pela extinção de uma unidade auxiliar central e pelo duplo protagonismo dos departamentos Económico e de Justiça).

Outros Estados caracterizados por sistemas institucionais débeis, como a Grécia, foram objecto de severas críticas. Assim, o relatório da OCDE que foi publicado sobre o desempenho deste País, censurou a sua estrutura incipiente e omissiva no plano da organização de políticas públicas de qualidade legislativa⁷³.

Rematando o argumentário favorável ao modelo institucional, cumpre citar o *Relatório Mandelkern* (Relatório do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa⁷⁴), o qual, na sequência da Cimeira de Lisboa de 2000, apelou à necessidade de cada Estado-membro da União Europeia levar a cabo, no mais curto espaço de tempo, uma estratégia global com vista a melhorar a qualidade dos actos normativos.

O mesmo documento, no respeitante às estruturas organizatórias das políticas de qualidade, considera que os melhores resultados são obtidos quando o Chefe do Governo concede o seu apoio pessoal às mesmas políticas e quando existe uma combinação eficaz entre as avaliações desconcentradas e uma gestão e controlo centralizado.

Para este último efeito, recomenda-se, de entre várias opções, a institucionalização de uma *unidade primária central, especializada no controlo da qualidade legislativa, com ou sem uma rede de unidades satélites a ligar os principais Ministérios*⁷⁵.

Importa referir que a própria União Europeia optou, em Dezembro de 2006, por ser consequente com os seus relatórios e por introduzir um sistema institucional com um órgão auxiliar central com funções de controlo, o *Impact Assessment Board*.

4.2. A UTILIDADE DA CONCENTRAÇÃO DO CONTROLO DA GESTÃO DA QUALIDADE LEGISLATIVA NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO

288. Independentemente do modelo institucional ou não institucional adoptado, as melhores práticas a nível da OCDE coincidem, na generalidade, com os sistemas que apostam na concentração da política de gestão de quali-

⁷² In «Government Capacity to Assure (...)», op. cit.

⁷³ Cfr. «Regulatory Reform in Greece», ult. loc. cit.

⁷⁴ Cfr. «Relatório Mandelkern», ult. loc. cit.

⁷⁵ Cfr. «Relatório Mandelkern», op. cit., p. 88 e seg.

dade da lei na esfera do Executivo, seja em termos de coordenação, seja em termos de controlo.

Trata-se de uma matéria em que o tipo de sistema político de governo e a sua projecção sobre o modo de exercício da função legislativa se repercute, necessariamente, sobre a engenharia das técnicas legiferantes. Como tal, a sua implantação será mais simples nalguns sistemas políticos do que noutros.

Recorda-se que, no primeiro escalão das melhores práticas, figuram os sistemas integrativos do modelo de concentração governamental (Reino Unido e Canadá); os sistemas que criaram unidades autónomas e independentes de orientação e controlo que colaboram estreitamente com a chefia do Governo (Austrália); e um sistema de institucionalização mista ou compósita em que os órgãos auxiliares mais importantes se situam claramente na órbita da chefia do Executivo (Estados Unidos da América).

289. A nível dos sistemas que, a título parcial, atingiram as melhores práticas, constam dois, a Dinamarca e, em parte, a Holanda, que não têm um modelo institucionalizado mas que, ainda assim, *governamentalizam a política de qualidade normativa*, sem prejuízo de essa governamentalização ser desconcentrada ou horizontal.

Ainda assim, e independentemente do tipo de sistema de governo consagrado, a concentração da gestão é recomendada, seja nos relatórios individuais da OCDE que aqui foram citados, seja expressamente no relatório Mandelkern (n.ºs 7.4 e 7.5).

Numa posição algo híbrida, figura, neste escalão, segundo algumas opiniões o sistema suíço, que, embora se inscreva no modelo institucional de órgãos auxiliares criados no Parlamento, logrou concentrar nos departamentos do Governo, uma apreciável organização da gestão da qualidade.

290. No segundo escalão das melhores práticas surgem outros sistemas *não institucionalizados* que, ainda assim, *governamentalizam* as políticas de qualidade e eficiência normativa (França e Alemanha), podendo ainda agregar-se o sistema suíço, institucionalizado em sede parlamentar mas, ainda assim, objecto de críticas organizacionais e metódicas da OCDE.

Atrás desse segundo escalão, figuram sistemas europeus do modelo compósito que procuram equilibrar entre Governo e Parlamento a gestão institucionalizada da política de qualidade, exibindo dificuldades em concentrar a orientação e o controlo das operações de técnica legislativas. Tal gera insuficiências de coordenação interministerial no controlo da qualidade do «drafting» e da avaliação de impacto (Áustria); a multiplicação sumptuária de organismos auxiliares, umas vezes com duplicação de funções (vide DAGL e NS, em Itália, entretanto já superada com o termo do processo de avalia-

ção no NS); ou a insuficiência de recursos para que seja exercido um controlo plenamente eficaz (*caso do DAGL*)⁷⁶.

291. A razão de ser do bom desempenho dos sistemas que privilegiaram a concentração, no Governo ou na alta administração, da política de gestão da qualidade da lei prende-se com o facto de:

- i) Existir uma tendência inelutável para a centralidade do poder legislativo no Governo, a expensas do Parlamento, realidade que abrange os próprios sistemas políticos parlamentares⁷⁷;
- ii) Essa centralidade se traduzir na circunstância de a imensa maioria das leis resultar de actos emitidos directamente pelos Governos ou de propostas de lei por estes apresentadas nos parlamentos, daqui resultando que o impulso e a concepção da política legiferante é oriunda dos executivos;
- iii) Os fundamentos dessa mesma tendência derivarem da circunstância de as eleições parlamentares se terem transformado num instrumento de designação dos chefes dos Governos, do facto de a síntese do poder de direcção política passar a assentar nos órgãos governativos e da circunstância de essa direcção político-legislativa ser assistida, no plano técnico, pelo importante aparelho da Administração Pública;
- iv) A política pública de qualidade e eficiência legislativa se inserir no âmbito dos poderes de um Governo que não só exerce funções de «*indirizzò*» da política legislativa mas que, também, já no exercício de funções administrativas, assegura a boa execução e gestão da qualidade normativa através dos órgãos, dos procedimentos e dos recursos adequado a esse efeito.

292. Sem prejuízo de as instituições parlamentares titulares do primado formal da função legislativa e da fiscalização política poderem e deverem dispor de comissões especializadas e de unidades auxiliares que exerçam funções de controlo de qualidade dos diplomas, o facto é que o epicentro da gestão dessa mesma qualidade não deve radicar nos parlamentos.

A criação das referidas comissões parlamentares especializadas e de unidades técnicas auxiliares do legislador parlamentar tem sempre efeitos positivos, na medida em que pode representar «um controlo sobre um controlo» (relativamente a iniciativas legislativas governamentais) e um controlo primário, no

⁷⁶ «Regulatory Reform in Italy», «Government Capacity to assure High Quality Regulation in Italy», 2001, www.oecd.org/dataoecd/48/34/2475652.pdf

⁷⁷ CARLOS BLANCO DE MORAIS, «As Leis Reforçadas», Coimbra, op. cit., p. 997 e seg.

tocante a iniciativas originárias ou derivadas dos deputados, fazendo particular sentido em leis altamente negociadas.

Essa preocupação organizatória apresenta, contudo, vários escalões de essencialidade. A sua presença pode ser menos premente em sistemas políticos de gabinete, caracterizados por uma centralidade legislativa focada no Governo e nos quais os Parlamentos acabam por ter, no plano da concepção normativa, uma função subsidiária ou até carimbante, como no Reino Unido; pode fazer mais sentido em sistemas parlamentares (ainda) racionalizados, como a Itália, onde proliferam iniciativas dos deputados; e torna-se imprescindível nos Estados Unidos, em razão do facto de a separação de poderes inerente ao presidencialismo norte-americano pressupor não apenas um enorme fluxo de iniciativas parlamentares, mas, também, a introdução de numerosas emendas nos diplomas propostos pela Administração.

Sobre a última situação descrita, importa atentar na recomendação da OCDE aos Estados Unidos, no sentido de reforçar tecnicamente os órgãos de *drafting* e de elaboração e controlo da análise de impacto normativo no Congresso, dado que a legislação primária, concebida originariamente nas câmaras ou resultante de propostas da administração alteradas no mesmo Congresso, exibiria uma qualidade claramente inferior à legislação delegada aprovada pelo Executivo⁷⁸.

Um excesso de impulsos individuais e de compromissos negociais bem como um défice de organização de uma política de qualidade parlamentar e de eficácia das unidades auxiliares existentes, fundamentaria essa situação, justificando a necessidade de reforçar o *Congressional Budget Office* e de criar um novo órgão que procedesse a avaliações dos custos e benefícios a uma maior escala.

4.3. IMPERATIVO DA PROGRAMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À CONCEPÇÃO, ELABORAÇÃO, SIMPLIFICAÇÃO E CONTROLO DE QUALIDADE DAS LEIS

293. É condição de coerência, sistematicidade e eficiência da implantação de políticas públicas no domínio da gestão de qualidade da legislação que estas constem de planos ou programas de intervenção. Nestes, deve ser definida a natureza dessas políticas bem como os seus objectivos; áreas estratégicas de intervenção; directrizes funcionais; modelo de organização política e administrativa; vectores procedimentais; estimação de recursos; formação de especialistas; e eventuais mecanismos de responsabilização ou sanção de titulares políticos e funcionários.

A ausência de uma programação levará necessariamente a uma ausência de visão estratégica em termos de «governance» da qualidade normativa, condu-

⁷⁸ «Regulatory Reform in the United States», ult. loc. cit.

zindo, na melhor das hipóteses, a políticas parcelares ou de curto alcance e, na pior das hipóteses, remendos, intervenções «ad hoc» com alcance fortuito ou transitório, bem como a políticas incoerentes, duplicadoras ou improvisadas.

A análise realizada às melhores práticas nos Estados da OCDE demonstra que todos os Governos envolvidos em reformas consistentes e eficazes no campo da legística, lançaram programas de actuação (supra § 287-2.º, notas).

294. Sobre esta matéria, o Relatório Mandelkern recomenda, em particular, que:

«Para ser eficaz, a melhoria da qualidade dos actos normativos (...) deve abarcar o conjunto do ciclo de vida de uma dada política (análise, concepção, legislação, aplicação e revisão) em todos os domínios da gestão pública (...)», pelo que *«esforços desenvolvidos a conta-gotas correm o risco de se revelar ineficazes (...)*», havendo que *«adoptar uma abordagem estratégica global»*⁷⁹.

4.4. CONSCENCIALIZAÇÃO DE QUE OS MÉTODOS DE LEGÍSTICA CONSTITUEM UMA REALIDADE EM PERMANENTE DISCUSSÃO E EVOLUÇÃO

295. A Legística, tal como observámos, caracteriza-se, em boa parte, pelo carácter empírico e pela circunstância de a configuração dos seus métodos depender da natureza da ciência auxiliar que a mesma convoca numa dada operação bem como dos resultados de auditorias à eficiência concreta dos seus critérios reitores.

Tendo despontado como uma arte de boa redacção de normas e depois de boa sistematização e simplificação dos instrumentos legislativos, ela ampliou o seu objecto à metódica de avaliação prévia e sucessiva da potencial eficiência da lei.

Tendo originariamente as regras de *drafting* assumido um conteúdo minimalista, hoje desdobram-se em copiosas resoluções ou extensos manuais, por vezes excessivamente complicativos em razão da sua dimensão.

Quanto à avaliação de impacto, tendo começado por se cingir aos custos financeiros e económicos das medidas, verifica-se que, presentemente, os mesmos abrangem domínios de ordem político-administrativa, social e ambiental.

As primitivas análises «custo-benefício» sofreram um aperfeiçoamento no sentido da sua quantificação mais rigorosa, sendo sujeitas a operações complementares de análise de risco ou a métodos alternativos como o do «custo-eficiência», relativamente a bens não quantificáveis. Por seu turno, o conteúdo

⁷⁹ In «resumo executivo», «Relatório Mandelkern», op. cit., p. 14.

das «*checklists*» passou a experimentar alterações, tendo as preocupações de agilidade no seu preenchimento entrado em tensão dialéctica com novos tipos de requisitos que aumentam a respectiva complexidade.

No respeitante à natureza das regras de Legística, tendo estas nascido experimentalmente num universo programático, passaram gradualmente para o domínio da «soft law» e posteriormente, relativamente a domínios muito limitados, para o hemisfério da própria Constituição, ganhando portanto algum nível de vinculatividade. Em aberto encontra-se ainda o debate relativo aos limites da sua desejável juridicidade.

Finalmente, o policentrismo dos órgãos e procedimentos de gestão foi sendo confrontado com a lógica da maior eficiência resultante da concentração e governamentalização da mesma gestão. E mesmo em relação a esta última discute-se já em pormenor a morfologia mais adequada dos órgãos auxiliares de controlo, seja nas suas relações recíprocas, seja quanto à sua estrutura interna⁸⁰.

Toda esta evolução demonstra que não existem modelos acabados e que métodos eficazes num dado momento podem, num futuro não muito distante, deixar de o ser.

Como tal, as melhores práticas neste domínio implicam a adopção de um bom modelo de base e uma abertura ao seu aperfeiçoamento sucessivo numa linha de coerência e de ajustamento pragmático.

A circularidade comunicativa no universo da Legística e o escrutínio permanente realizado à eficiência das diversas práticas e experiências que é realizado pela doutrina, pelas sociedades e associações de legística e por organizações internacionais como a OCDE permite reajustamentos, pautados, simultaneamente, pela agilidade e pela prudência.

Esta abertura à adaptação não deve ser confundida com ensaios experimentais sucessivos em que o sistema muda de fisionomia e de estratégia em razão da maioria do momento ou do fascínio instantâneo por esta ou aquela novidade.

296. A Legística, salvo nos ordenamentos que lhe são virtualmente alheios, não é compatível com «revoluções», mas sim com evoluções na continuidade.

⁸⁰ Cfr. as recomendações da OCDE sobre o DAGL e NS, em Itália, supra.

5. A LEGÍSTICA ORGANIZATIVA NA ORDEM JURÍDICA PORTUGUESA

5.1. ANÁLISE SINÓPTICA DE UMA HISTÓRIA RECENTE

5.1.1. Regime Corporativo: o protagonismo do Ministério da Justiça e da Câmara Corporativa como instâncias de controlo prévio da qualidade dos diplomas

297. A sinopse histórica que se fará sobre a matéria em epígrafe remontará ao Estado Novo, já que foi fundamentalmente com o Regime Corporativo que se instituiu o actual sistema plurilegislativo, pautado pela centralidade normativa do Governo, bem como pelas primeiras medidas de organização técnica da actividade legislativa.

Durante a vigência da Constituição de 1933, não se registou qualquer institucionalização em sentido próprio da gestão da qualidade das leis, sem prejuízo da intervenção de alguns órgãos consultivos, destinados a garantir standards de perfeição legislativa⁸¹.

A elaboração dos anteprojectos de decreto-lei e das propostas de lei do Governo constituía, originariamente, uma responsabilidade do Ministério proponente, sendo realizada pelas direcções-gerais, por comissões de peritos e magistrados ou por especialistas convidados para o efeito.

Cabia ao Ministério da Justiça, através de um serviço centralizado, um exame prévio da regularidade formal e da validade constitucional dos mesmos diplomas⁸², seguindo-se a tradição europeia continental, que ainda hoje persiste em ordenamentos como o alemão, dinamarquês e o suíço.

Sem embargo, a Câmara Corporativa, uma segunda câmara parlamentar com funções essencialmente consultivas e que integrava especialistas reputados, foi frequentemente solicitada pelo Governo a dar parecer sobre o conteúdo de diplomas que revestissem maior importância.

Em 1968, na sequência de uma iniciativa do Presidente do Conselho de Ministros, Marcello Caetano, o Decreto-Lei n.º 48 618, criou na Câmara Cor-

⁸¹ Foi criado, em 1967, na Presidência do Conselho, o Secretariado da Reforma Administrativa. Contudo, a sua competência era especializada em razão da matéria, só se pronunciando sobre a forma e o conteúdo de diplomas que envolvessem os funcionários públicos ou a organização dos serviços públicos. Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, «Função do Ministério das Finanças e do Plano e do Departamento da Administração Pública», in AAVV, «A Feitura das Leis», II, op. cit., p. 183.

⁸² Cfr. sobre os antecedentes históricos, MANUEL LOPES ROCHA, «Função do Ministério da Justiça», in AAVV, «A Feitura das Leis», II, Lisboa, 1986, p. 205. No Estado Novo, a ideia de criação desse serviço deveu-se ao Ministro Manuel Rodrigues. Por regra, essa tarefa passou a ser desenvolvida pelo serviço de auditoria do Ministério. Adicionalmente, em 1944, o Ministro Vaz Serra, através do Estatuto Judiciário, cometa a uma secção do Conselho da Procuradoria-Geral da República a função de dar parecer sobre a redacção de projectos legislativos, mediante iniciativa do Governo, o que foi, de algum modo, mantido no Estatuto Judiciário de 1962, através do Conselho Consultivo.