



A FEITURA DAS LEIS

Rui de Alarcão

**Lisboa, 18, 19 e 20 de Dezembro de 2003
Reitoria e Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa**

CONGRESSO DA JUSTIÇA

A feitura das leis

Relatório de RUI DE ALARCÃO

Dezembro de 2003

SUMÁRIO

1. Perspectiva.

- 1.1. Temário: crise do Direito e produção legislativa.
- 1.2. Metodologia e sequência.

2. Temática.

- 2.1. Síntese das comunicações.
- 2.2. Apreciação do tema.
 - 2.2.1. Convergências e discrepâncias.
 - 2.2.2. Alguns desenvolvimentos.
 - 2.2.2.1. Inflação legislativa.
 - 2.2.2.2. Simplificação e melhoria da legislação.
 - 2.2.2.3. Relativização legislativa, flexibilização jurídica, novos modelos de realização do Direito.
 - 2.2.2.4. Dimensionamento da elaboração legislativa.
 - 2.2.2.5. Vertente político-jurídica: democracia, contratualização sócio-política, renovação do Direito.
 - 2.2.2.6. Vertente técnico-jurídica. Legística. Contributos.

3. Prospectiva.

- 3.1. Conclusão.
- 3.2. Lema.

1. Perspectiva.

1.1. Temário.

O tema que nos coube como relator – *A feitura das leis* – constitui inquestionavelmente um tema de grande interesse e de manifesta actualidade.

Como adiante se explicitará, a produção legislativa não pára de crescer, falando-se, com propriedade, de uma “inflacção legislativa”, acompanhada de uma acentuada falta de qualidade, sendo que uma coisa e outra apontam para a necessidade de simplificação e melhoria da legislação.

A fenomenologia em causa contribui para a crise do Direito e da Justiça, do mesmo passo que é agravada por ela, numa preocupante interacção.

Impõe-se, por conseguinte, reflectir sobre o problema, tendo em vista reduzir ou minorar os inconvenientes em questão, que não são poucos nem de pequena monta.

Bem andou, por conseguinte, o *Congresso da Justiça*, ao incluir esta temática nos seus debates e nas suas conclusões.

1.2. Metodologia e sequência.

Seguiremos, como cumpre, a metodologia traçada pela organização do Congresso.

Assim, faremos primeiramente uma síntese de cada uma das comunicações apresentadas na matéria, incluindo aquela mesma intervenção de que fomos autor. Em seguida procederemos a uma apreciação do tema, segundo a nossa perspectiva, mas tendo em conta os textos das aludidas comunicações, conforme o esquema indicado no sumário. Por último, esboçar-se-á uma prospectiva da questão da feitura das leis, cujo lema, na linha da necessária e urgente simplificação e melhoria legislativa, pode exprimir-se deste

modo: *menos leis, melhores leis*. Ou então: *menos, melhores e mais eficientes leis*.

2. Temática.

2.1. Síntese das comunicações.

São as seguintes as comunicações apresentadas e às quais se reporta o presente relatório:

- a) *Qualidade da lei, qualidade do Estado de Direito*: Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados.
- b) *A feitura das leis*: João Correia e José Miguel Júdice, Vice-Presidente do Conselho Geral da O. A. e Bastonário, respectivamente.
- c) *Feitura da lei* : Lopes do Rego, Magistrado do Ministério Público.
- d) *A feitura das leis – uma perspectiva regional*: Álvaro Monjardino, Advogado.
- e) *A feitura das leis*: conclusões da Comissão Regional da Madeira, Luís Manuel de Carvalho Ricardo, Juiz de Direito.
- f) *Propostas de alterações legislativas no Direito do Ambiente português. a hipótese de consolidação do sistema jurídico*: José de Sousa Cunhal Sendim.
- g) *A feitura das leis – uma perspectiva*: Rui de Alarcão, Professor universitário.

Passamos a expor, em síntese, as ideias ou conclusões mais relevantes das mencionadas comunicações.

2.1.1. *Qualidade da lei, qualidade do Estado de Direito:* Conselho Distrital da Lisboa da Ordem dos Advogados.

Começando por dizer que “a qualidade do Estado de Direito [...] afere-se pela qualidade das leis”, e depois de aludir a alguns parâmetros da validade das mesmas leis, o documento do Conselho Distrital de Lisboa, aprovado por unanimidade, por 21 membros, afirma: “Há que impedir que o próprio ordenamento jurídico se transforme no dia-a-dia num factor de injustiça, constantemente agravado pela profusão, pelo *deficit* de participação democrática, pelo atropelo às regras mais elementares da cognoscibilidade, da adequação e da efectividade das soluções normativas de fonte interna, mas igualmente de fonte externa com o constante ingresso de convenções internacionais, transposição de directivas ou recepção de regulamentos comunitários.”

Lembrando, a seguir, que “*todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário*” (art. 20º da Constituição) e que os advogados são os principais agentes da consulta e do patrocínio, sendo que “aos legisladores cabe a responsabilidade primeira pelo conhecimento público das normas jurídicas”, os Autores consideram que “*o Congresso da Justiça é um momento ímpar para chamar a atenção dos poderes legislativos e dos legisladores para a necessidade de leis claras e exequíveis*” e para que “se atenda aos critérios e técnicas de bem legislar”, sobretudo por parte da Assembleia da República e do Governo, até “pelo carácter exemplar da produção normativa que nestes órgãos tem origem”.

“Esse exemplo – continua o documento – deverá manifestar-se, designadamente:

- a) Na atenção que deve ser dada às normas existentes no ordenamento de modo a serem evidentes e compreensíveis as alterações, as remissões intra-sistemáticas, as derrogações ou as

revogações, evitando-se as dificuldades, muitas vezes extremas, de reconstituição do que está em vigor;

- b) Na definição clara das normas e regimes transitórios;
- c) Na cautelosa separação das normas de carácter substantivo e de natureza adjectiva;
- d) Na cuidada utilização da língua portuguesa, designadamente nas operações de transposição de direito de origem externa, preferindo locuções simples a elaborações textuais herméticas ou a construções eruditas;
- e) Na aceitação de que a participação democrática, quer dos corpos sociais organizados quer do público em geral, constitui não só um momento essencial da realização plena do Estado de Direito democrático, como uma mais valia que acrescenta às leis aceitabilidade social, e, logo, efectividade;
- f) Na consciencialização de que a qualidade da Democracia em muito depende da estabilidade do sistema normativo, o que só se conseguirá pela resistência aos impulsos conjunturais de alteração das leis consolidadas e por um sistema instalado de monitorização e avaliação da adequação, em especial, das grandes reformas legislativas ou dos conjuntos normativos estruturantes”.

2.1.2. A feitura das leis: João Correia e José Miguel Júdice, Vice-Presidente do Conselho Geral da O. A. e Bastonário, respectivamente.

Os Autores figuram a feitura de leis (*lato sensu*) como uma relação produtor/consumidor, distinguindo naqueles os grandes (v.g., Assembleia da

República e Governo), médios e pequenos empresários, e nestes sendo igualmente conjecturáveis distinções, mormente entre juristas e não juristas.

Consideram haver, no essencial, dois modelos de produção e consumo de normas: um modelo autocrático, “gerador de inevitáveis submissões no consumo” e um “modelo dialéctico e fiscalizado, antes, durante e depois da produção da norma, por consumidores capazes de influir na sua manutenção, substituição ou destruição”.

No processo de criação, produção ou “fabricação” de normas, os AA. põem em relevo graves deficiências, no tocante às opções políticas do órgão legiferante, à ponderação dos objectivos, à análise custos-benefícios, à delimitação do âmbito das normas, ao substrato económico, sociológico e jurídico das normas, à escolha dos reformadores, à efectividade ou inefectividade da normação, à sua compreensão ou compreensibilidade, à sua comunicação ou comunicabilidade, ao acesso ou acessibilidade jurídica, à informação e consulta jurídicas, a outros aspectos ainda.

Verbera-se “o excesso de produção normativa”, impressivamente se notando que “fazer leis é a suma vertigem do poder político”, “regulamentar é o objectivo central da Administração Pública”, de tal sorte que “ainda não se esgotaram as virtualidades de um qualquer sistema e já outro o substitui, total ou parcialmente”, o que exprime, gera ou agrava o risco da inefectividade da legislação.

As apontadas deficiências induzem tanto “preocupações substantivas” como “preocupações formais”. “A legística manda, na verdade, que o discurso normativo seja claro, que haja uniformidade na utilização dos conceitos, que a construção das frases seja enxuta, que o tempo verbal a adoptar seja (por regra e quase sem excepção) o presente do indicativo, que não se utilize senão a adjectivação adequada, com abandono do superlativo absoluto, que os advérbios de modo, de tempo e de quantidade são absolutamente essenciais,

que não estão vedadas ao legislador algumas das figuras de estilo (“a neutralidade valorativa do discurso normativo”, como ensinam os Drs. David Duarte, Alexandre Pinheiro, Manuel Romão e Tiago Duarte), ou seja, não está vedada a adopção de elipses, zeugmas da metonímia, mas já é proibido instalar hipérbolos, pleonasmos e metáforas fora do Preâmbulo ou da Exposição de Motivos, e mesmo nesta sede a parcimónia é o timbre do discurso do legislador.

Salienta-se, naturalmente, que “cumpre indagar que apreciações e conclusões se fazem ou podem fazer sob o ponto de vista do consumidor final, seja um informado jurista, seja o vulgar normal bom pai de família”.

“Parece-nos que são de simples enunciação e são as seguintes, que se enunciam pela sua frequência, que não pela exclusividade:

- a) Excesso de produção normativa;
- b) Visível ausência de critérios rigorosos para a escolha das soluções legais;
- c) Ausência de acompanhamento na fase de execução das normas.

Bastariam estas válvulas para que antes e depois da feitura das leis, o legislador se sentisse menos à vontade para, com superficialidade e de ânimo leve, tomar iniciativas legislativas.

Depois, a juzante, deveria ser obrigatória a criação de comissões de acompanhamento da execução das reformas mais relevantes e sempre que a sua criação se justificar sob uma perspectiva económica, política, social, por exemplo.

Finalmente, os Juristas deveriam assumir um papel mais activo, criar entre si comissões de acompanhamento da produção legislativa, produzir sugestões e críticas ao poder político e à Administração Pública, reforçando, ao fim e ao cabo, a sociedade civil em área da sua eleição e promovendo o aperfeiçoamento de uma das suas ferramentas obrigatórias.

O Congresso da Justiça e as suas sinergias, já consolidadas, pode ser o momento politicamente azado para tomarmos nas nossas mãos também essa tarefa cívica”.

2.1.3. *Feitura da lei:* Lopes do Rego, Magistrado do Ministério Público.

O Autor começa por salientar que a problemática da “qualidade da legislação” não se esgota numa apreciação estritamente técnico-jurídica, estendendo-se também a “aspectos como a avaliação e a oportunidade da decisão de legislar, a integração da norma no contexto económico e social, a participação de diversas entidades no processo legislativo, a avaliação da aplicação dos conteúdos normativos e dos efeitos por eles directa ou indirectamente produzidos”.

Nesta apreciação global, é preocupante o défice de qualidade legislativa, e as deficiências existentes na mesma produção legislativa, “que têm vindo a acentuar-se drasticamente, expandindo-se nos vários ramos do ordenamento jurídico, associadas a uma desmesurada e caótica proliferação legislativa e regulamentar”, tornam o sistema normativo inabarcável, mesmo para os operadores judiciais.

Entre os vícios do sistema conta-se o que conduz a uma “cristalização” dos textos legais, imutáveis no seio de uma sociedade em rápida mutação, o que se traduz nomeadamente em omissões legislativas negligentemente mantidas, como no caso de numerosas prescrições em processo penal.

Grave é também o vício oposto, traduzido em frequentes “alterações legislativas avulsas e *poluidoras* do sistema, afectando a sua unidade, estabilidade e certeza”.

No tocante a aspectos de índole técnico-jurídica, assiste-se à proliferação de deficientes formulações legislativas, com normas contraditórias e ininteligíveis.

O Autor sustenta também que a “degradação quantitativa da produção legislativa é acentuada pela consagração de soluções ostensivamente violadoras da Constituição” e considera “igualmente negativo o balanço acerca da *ponderação* das soluções legais e da avaliação da sua razoabilidade e efectiva praticabilidade”.

Por último, Lopes do Rego compara, para a elaboração de leis, o modelo de comissões de composição alargada ou multidisciplinar com o modelo exclusivamente constituído no âmbito dos gabinetes ministeriais, preferindo claramente o primeiro. Nesta perspectiva sugere, em determinadas condições e termos, a instituição de um órgão multidisciplinar, integrado nomeadamente por professores, magistrados e advogados, de consulta obrigatória no decorrer do processo legislativo e no acompanhamento da execução da lei.

2.1.4.A feita das leis – uma perspectiva regional: Álvaro Monjardino, Advogado.

A presente comunicação, como resulta do próprio título, reporta-se directamente a uma Região Autónoma: os Açores.

A maior parte do texto é ocupada com uma exposição histórico-jurídica e sócio-política da temática da autonomia política açoriana, escrita por quem viveu os acontecimentos “por dentro”, nos mais elevados postos da Região Autónoma.

Por óbvias razões, vamos limitar-nos à parte que tem a ver com o nosso tema e que se acha sintetizada pelo Autor no final do trabalho, a título de “conclusões”.

Limitamo-nos a transcrever essa síntese, essas *conclusões*, relativas ao poder legislativo regional, nos Açores.

“As vicissitudes sofridas por diplomas legislativos regionais, designadamente na medida em que, a partir sobretudo da década de 80, tiveram a sua validade posta em causa, apontam para caminhos diferentes e permitem algumas conclusões.

A primeira é que o poder legislativo regional, pelas áreas que pode abranger, é relativamente limitado. Virtual criador de leis especiais, isto é, de normas adaptadas a particularidades das próprias Regiões, não pode – salvo a autorização legislativa que não tem sido usada – ofender os princípios fundamentais das leis gerais da República. Porém isto não reduz este poder legislativo a criar normativos de pormenor ou à disciplina de situações marginais e de mera incidência local.

A segunda é que os órgãos de soberania e as demais estruturas superiores do Estado levaram mais tempo a estabilizar-se e a articular-se entre si do que os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Este desfasamento permitiu por alguns anos que os mecanismos de fiscalização para os limites constitucionais da autonomia se mostrassem pouco eficazes na sua acção. Consequentemente o poder legislativo regional atreveu-se a entrar em campos que a bom rigor lhe estariam vedados; e fê-lo em termos de produzir diplomas cuja vigência chegou a manter-se durante anos, ou mesmo ainda se mantém. Esta vigência veio gradualmente a ser cerceada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, por recusa de aplicação de parte dos órgãos judiciais e por construções doutrinárias desenvolvidas fora da Região.

A terceira é que diplomas regionais declarados inconstitucionais nem por isso deixaram de influenciar a ordem jurídica portuguesa. Fosse pelo acolhimento das suas regras em posteriores textos constitucionais, fosse por estarem na génese de nova legislação comum e geral, houve incursões

legislativas desta Região que evidenciaram a necessidade de alterar a ordem jurídica então vigente. Estes avanços , mesmo quando neutralizados, tiveram assim uma acção precursora e de vanguarda, apontando caminhos que mais tarde os órgãos de soberania vieram a seguir. Não pode dizer-se que o seu período esteja ultrapassado, como aliás bem recentemente se viu na última revisão constitucional e com a nova lei do Património Cultural.

A quarta é que, realinhadas que se encontram as hierarquias do poder, parece ter-se a criação legislativa regional resignado excessivamente a disciplinar matérias atinentes à organização administrativa e ao burocratismo intervencionista do Executivo regional. A autorização legislativa para dispor contra as leis gerais da República nunca foi sequer pedida. Com uma excepção meramente conjuntural (porque nascida de um desequilíbrio momentâneo) o parlamento regional tem aparecido muito mais como escudo político desse Executivo do que como criador de um direito próprio e original para a Região.

A quinta é que existem manifestas dificuldades quanto à compreensão externa, e mesmo à plena aceitação, dos poderes regionais. A ultrapassagem destas dificuldades requer certas ousadias e sobretudo persistência por parte dos respectivos órgãos – e portanto um impulso que só deles pode partir. Este impulso tem-se revelado, quando existe e em qualquer caso, um instrumento do progresso e da afirmação da Região Autónoma, até como estímulo para uma ponderação, jurídica e política, de soluções normativas nacionais”.

2.1.5. A feitura das leis: conclusões da Comissão Regional da Madeira; relator Luís Manuel de Carvalho Ricardo, Juiz de Direito.

A comunicação em apreço, tal como a anterior, refere-se a uma região Autónoma: desta feita, a Madeira.

Transcrevemos a síntese feita na própria comunicação, a título de “conclusões”

“Tendo em consideração as exposições apresentadas e os pontos de vista que, convergentemente, foram explanados, crê-se, pois, que se podem extrair as seguintes *conclusões*:

- 1ª necessidade de assegurar a qualificação técnica do legislador, em particular dos deputados que integram os parlamentos – nacional e regional;
- 2ª necessidade de os parlamentos se munirem de um corpo de técnicos qualificados – não só juristas, mas também de especialistas noutras áreas, como seja a da linguística – que possam assessorar os trabalhos das competentes comissões;
- 3ª necessidade de obviar à quantidade verdadeiramente avassaladora de legislação que se tem vindo a publicar e, sobretudo, à qualidade que a mesma apresenta, o que poderá e deverá ser assegurado pela já referida qualificação técnica do legislador e assessoria por um conjunto de técnicos ou especialistas em diferentes áreas;
- 4ª necessidade de clarificar as relações que se estabelecem entre legislação regional e nacional, definindo-se regras claras que evitem ao máximo conflitos que abalem os conhecidos princípios da certeza e segurança jurídicas e ponham em risco as expectativas que os destinatários das normas fundadamente possuem”.

2.1.6. *Propostas de alterações de alterações legislativas no Direito do Ambiente português – a hipótese de*

consolidação do sistema jurídico: José de Sousa Cunhal Sandim.

Limitamo-nos, para cumprir os critérios que melhor se harmonizam, segundo cremos, com os objectivos e os esquemas do “Congresso da Justiça”, a fazer uma referência esquemática ao presente estudo, para depois nos atermos, relativamente à sua Secção III, ao que directamente se refere à problemática geral da feitura das leis.

O Autor, sob o título “alguns problemas estruturais do actual direito do ambiente português”, refere que a principal patologia desse Direito é “o seu enorme deficit de execução”, que o torna, em muitos casos, um “direito meramente virtual”. Esse déficit abrange o déficit de regulamentação, e da programação, mas também o déficit da implementação, “associado à incapacidade de concretização pela Administração e pelos Tribunais dos comandos normativos existentes”.

Aquela patologia manifesta-se também, segundo o A., no incumprimento pelos utilizadores do ambiente dos deveres jurídico-ambientais a que estão sujeitos, assumindo igualmente uma expressão muito significativa a actuação desconforme da Administração do Ambiente, quer por acção quer por omissão.

Refere-se a seguir o A. à determinação do estado de qualidade do ambiente segundo “um paradigma de desenvolvimento sustentado”, considerando que “o direito do ambiente é um direito do risco”, que “parece ter evoluído de forma desordenada” e revelar o que o A. apelida de “incapacidade comunicativa do direito do ambiente”, aliada à “indeterminação do sistema jus-ambiental”.

Na aludida secção III, a terminar, Cunhal Sandim, sob o título “propostas de medidas legislativas: a hipótese de consolidação do direito do ambiente”, escreve:

“Tendo em conta o acima exposto, julga-se que um dos objectivos centrais de qualquer reforma legislativa no direito do ambiente deve ser o reforço da implementação do sistema jurídico através da diminuição do seu grau de ineficácia, de incomunicabilidade e de indeterminação. Neste contexto, julga-se justificado privilegiar a dimensão formal, realizando uma consolidação integral do actual direito do ambiente português. Tratar-se-ia, na essência, de reunir sob a mesma estrutura formal a miríade de textos legislativos dispersos, funcionalmente orientados para a protecção de bens ambientais.

Tal tarefa poderia ter como elemento estruturante a actual Lei de Bases do Ambiente.

Esta proposta, situar-se-ia, como se sabe, aquém da codificação (em sentido próprio) mas permitiria aumentar substancialmente a coerência do sistema jus-ambiental, iniciando de modo prudente o caminho para estádios posteriores de ordenação progressiva e de sistematização externa. Tratar-se-ia, por outras palavras, de explicitar formalmente a sistematicidade interna que subjaz ao actual caos legislativo, de modo a encontrar uma *forma* aberta, generativa com virtualidade formadora e orientadora (Baptista Machado)

Note-se também, que a consolidação formal do direito do ambiente poderia proporcionar a oportunidade para reformular a Lei de Bases do Ambiente por forma a redefinir e a clarificar os valores, princípios e objectivos básicos do sistema, não para operar um retrocesso, mas sim com o objectivo de criar condições para aumentar a legitimidade, a eficácia e a efectividade da generalidade das normas de direito do ambiente.

Na verdade, é preciso recordar que a actual Lei de Bases, assim como parte significativa das normas que a regulamentam, permaneceram, em grande medida, uma Utopia – uma luz iluminadora da realidade incapaz de a transformar.

Julgo, por isso, que a consolidação do direito do ambiente deveria propiciar também a sua (re)fundação, numa base axiológica tendencialmente consensual, susceptível de reforçar a legitimidade das suas normas jurídicas e de permitir a efectiva implementação do Estado de Direito ambiental”.

2.1.7. A feitura das leis – uma perspectiva : Rui de Alarcão, Professor universitário.

Da intervenção em causa, da nossa autoria, insere-se aqui apenas uma muito sintética *conclusão*. Desenvolvimentos do tema vêm a seguir, *sub* 2.2.2.

- a) A crise na produção de leis, revelando-se sobretudo numa legislação frequentemente inflacionada e defeituosa, impõe a necessidade de simplificação e melhoria da legislação.
- b) Essa necessidade reforça-se com a valorização da aplicação ou realização do Direito, que reclama, contra um abstraccionismo redutor da justiça e da equidade, uma flexibilização legal ou jurídica. O que por sua vez aponta para a emergência de novos modelos de realização do Direito, onde haverá lugar destacado para paradigmas contratuais.
- c) Este renovado Direito exprime novos relacionamentos no plano político e democrático, mormente no que toca à legislação.
- d) Para além de uma vertente político-jurídica, há que prestar, na matéria, especial atenção à vertente técnico-jurídica, no âmbito da teoria da legislação e da “legística”, tanto da legística dita material como da denominada legística formal.
- e) A teoria da normação jurídica e as regras visando reduzir, consolidar e melhorar a produção legislativa, matérias sobre as quais se registaram recentemente, ou se prevêem, importantes

contributos, designadamente a nível nacional, são de crucial importância para a qualidade legislativa e ajudarão a minorar a crise do Direito e da Justiça, concorrendo assim para a edificação de uma mais desenvolvida e melhor Sociedade.

2.2. Apreciação.

2.2.1. Convergências e discrepâncias.

A análise dos relatórios ou comunicações precedentes, se revela , como é perfeitamente natural, algumas divergências ou, quando menos, algumas discrepâncias, não esconde, mesmo a uma rápida leitura, um espaço dominante de convergências.

Não vamos destacá-las aqui especificadamente. Mas julgamos que elas emergem, mais ou menos claramente, nos desenvolvimentos a seguir expostos, conformemente à nossa linha de pensamento.

2.2.2. Alguns desenvolvimentos.

2.2.2.1. Inflação legislativa.

Ninguém poderá negar que existe uma crise do Direito e da Justiça e que nela tem a sua quota de responsabilidade a crise que se depara na produção legislativa.

A actividade legislativa, tomada a expressão num amplo sentido, peca frequentemente, com efeito, por ser excessiva e/ou defeituosa.

Temos, por um lado, uma “inflação legislativa”, que o poder político não trava, antes incentiva, proliferando a legislação, quantas vezes se publicando novas leis sem que as anteriores tivessem sido cumpridamente aplicadas. Sofreremos mais de excesso de leis que de falta delas. Excesso esse que se

revela não só no número dos diplomas publicados mas também no seu objecto e no seu conteúdo.

Por outro lado, a legislação é, não raras vezes, elaborada sem uma metodologia adequada e sem a conveniente ponderação e debate, não logrando a mais correcta formulação.

2.2.2.2. Simplificação e melhoria da legislação.

Dá a necessidade da simplificação e melhoria da legislação: menos leis e melhores leis.

Tal necessidade é sentida, não apenas em Portugal, mas em muitos outros países. Assim, nomeadamente, no âmbito da União Europeia, ela própria exemplo flagrante de excessos e deficiências legislativas, e onde acertadamente se reclama uma "melhoria da qualidade legislativa".

Nesta linha, não faltam iniciativas, estudos e propostas, tanto em Portugal como no estrangeiro, inclusivamente a nível oficial, em ordem a diagnosticar aqueles males e a achar para eles a correspondente terapêutica. Semelhante postura vem mesmo em crescendo, corroborando aliás a ideia de que a melhoria da legislação é uma estratégia verdadeiramente prioritária para o desenvolvimento económico e sócio-político.

2.2.2.3. Relativização legislativa, flexibilização jurídica, novos modelos de realização do Direito.

A questão legislativa, de resto, tem de colocar-se no plano mais vasto da realização do Direito. Modernas orientações metodológicas apontam justamente para uma certa relativização legislativa, no sentido de uma progressiva valorização da aplicação do Direito, no entendimento de que "o Direito só o é em concreto", afastando-se assim um abstraccionismo redutor da justiça e da

equidade, em proveito de uma efectiva e necessária flexibilização legal e jurídica. Antevê-se mesmo um “direito negociado” e um recuo do “direito estadual ou estatal”, sendo que aquela negociação e este recuo comportam perigos, relativamente aos quais importa estar prevenido e encontrar respostas, não avulsas mas institucionais. Como quer que seja, uma coisa se afigura certa: a necessidade de novos modelos de realização do Direito, onde haverá certamente lugar destacado para paradigmas contratuais, modelos esses que já estão aí, no pensamento e na “praxis”, por vezes só de maneira informal ou fáctica, mas nem por isso menos efectiva e significativa. Fala-se até, algo enfaticamente, numa “reinvenção” do Direito”. Será, pelo menos, um novo ou renovado Direito.

2.2.2.4 Dimensionamento da elaboração legislativa.

Do exposto se infere que o dimensionamento da elaboração legislativa comporta, por assim dizer, uma vertente político-jurídica e uma vertente técnico-jurídica.

A primeira põe em jogo essencialmente a relação entre política e legislação. A segunda leva-nos à teoria da legislação e à legística.

2.2.2.5. Vertente política-jurídica: democracia, contratualização sócio-política, renovação do direito.

No tocante à primeira vertente, importa realçar que o princípio democrático, entendido numa linha de participação, onde avulta a cidadania activa, essencial a uma democracia avançada, implica, até constitucionalmente, uma democracia participativa, a qual acarreta relevantes alterações nos paradigmas do Estado e da Administração, coenvolvendo novos modelos de

realização do Direito, como acima se disse, o que tudo tem óbvio significado para a questão da feitura das leis.

De resto, a democracia, enquanto metodologia e processo político, assenta numa postura dialogante, que reclama e incentiva a consensualização ou contratualização social ou sócio-política, visando uma sociedade mais consensual ou contratualizada do que autoritária ou impositiva.

2.2.2.6. Vertente técnico-jurídica. Legística. Contributos.

Quanto à segunda vertente, num plano mais técnico-jurídico, deparamo-nos com a teoria da legislação, de resto também coenvolvida na outra vertente, e a chamada “legística”. Trata-se de áreas do saber que têm a lei como objecto directo ou imediato de estudo, abrangendo a produção normativa (legislação) e, nesta, os órgãos, valores, critérios, procedimentos e técnicas de feitura legislativa, em harmonia com os princípios enformadores ou conformadores, à cabeça dos quais se encontram os princípios constitucionais.

Está em causa, antes de tudo, a normação jurídica, onde assume particular relevo a concepção e formação das leis, sujeita a certas regras, com ou sem vinculatividade jurídica, dirigidas genericamente a melhorar a produção e a qualidade dos diplomas legais, sempre com respeito das especificidades existentes no processo legislativo.

Trata-se, depois, da denominada “legística”, quer material, quer formal, a que se referem, nos seus diversos momentos, mais ou menos destacadamente e mais ou menos declaradamente, as várias comunicações apresentadas. A legística material versa primordialmente a criação de soluções normativas e diversas questões relacionadas com a elaboração dos projectos e dos textos finais. A legística formal tem em mira fundamentalmente o discurso, a linguagem e a redacção dos textos legais.

A "legística", visando, faseadamente, melhorar a actividade legiferante, designadamente através da consolidação e da compilação oficial de legislação, tem sido recentemente alvo de importantes contributos, em especial do Gabinete de Política e Planeamento do Ministério da Justiça e da Comissão de Simplificação Legislativa do então Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública. E não pode esquecer-se a contribuição de outras entidades, nomeadamente o INA (Instituto Nacional de Administração), além de outros valiosos contributos de natureza individual. De destacar também, a nível europeu, diversos estudos e propostas, como o recente relatório final do "Grupo de alto nível para a qualidade legislativa". Por último, refira-se o recente despacho do Ministro da Presidência (DR II 25.06.03) que determinou a "preparação técnica de um programa estratégico para a qualidade e eficiência dos actos normativos do Governo, programa a cargo de uma qualificada comissão técnica, sob a direcção do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, e a que deverá seguir-se uma resolução programática do mesmo Conselho. Entre os objectivos visados figura, como de primordial importância, "o sistema orgânico responsável pelo desempenho das funções de preparação técnica, de controlo de qualidade, de simplificação e de avaliação prévia e sucessiva dos actos normativos do Governo".

3. Prospectiva.

3.1. Conclusões.

Em jeito conclusivo, permitimo-nos remeter para as conclusões acima apresentadas (2.1.7.), que a nosso ver encontram apoios, e desenvolvimentos, no conjunto das comunicações a que se refere o presente relatório. Ressalvam-

se, naturalmente, as diferenças que a consulta desses textos facilmente revelam.

Uma formulação ainda mais densificada do que as mencionadas conclusões, e sempre prospectiva, pode indicar-se como remate deste relatório.

3.2. Lema.

E expressar-se, como um verdadeiro lema, deste modo: *menos leis, melhores leis*. Ou então: *menos, melhores e mais eficientes leis*.

O Relator,

Rui de Alarcão