



Projeto de Investigação Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas

Nota introdutória

O estado de legística formal na República da Guiné-Bissau.

A legística, no sentido *lato sensu*, como área de conhecimento científico que se ocupa de como fazer as leis de maneira sistemática, metódica e uniformizada, tem constituído hodiernamente atenção especial da maioria dos Estados, que apostam na implementação da política de melhoria da redação legislativa, com vista a que os documentos normativos possam ser mais acessíveis, transparentes, aplicáveis efetivamente e seguros a todos os cidadãos, e, por outro lado, criação de um conjunto uniformizado de regras atinentes a todo o processo normativo das leis, nomeadamente, a sua redação, controlo, interpretação e aplicação.

Para concretização da política de melhoria de qualidade de leis alguns estados criaram as leis formulário – são leis sobre leis, emitidas com propósito de uniformizar aspetos formais dos textos legislativos. Assim, o seu conteúdo típico incide, designadamente sobre os seguintes aspetos:

1. Determinação dos efeitos de publicação de atos no jornal oficial.
2. Determinação do início de vigência dos atos publicados no jornal oficial.
3. Determinação das regras gerais sobre “vacatio legis”.
4. Identificação dos atos objeto de publicação no jornal oficial.
5. Determinação das regras sobre retificações.



6. Determinação das regras de identificação e numeração dos atos publicados.

7. Definição das menções formularias iniciais e finais.

Na Guiné-Bissau ainda não há lei formulário. Portanto, a elaboração das leis, o seu processo de adoção, a sua publicação, sua entrada em vigor e a sua retificação continuam a assentar-se sobre critérios clássicos, que não deixam de estar ultrapassados, por não assegurarem um quadro harmonizado.

Entretanto, apesar da ausência de lei-formulário, o país conheceu já alguma evolução na matéria, e pode dizer-se que já se está na rota de conceção.

Com efeito, a existência, no curriculum da Faculdade de Direito de Bissau, de uma cadeira sobre a legística, a qual tivemos o privilégio de lecionar, constitui um passo importante no sentido de instalação de uma cultura sobre novas formas e técnicas uniformizadas de elaboração de leis.

Aliás, já existe formalmente uma Comissão Ad-hoc denominada “Legislar Melhor”, criada pela Assembleia Nacional Popular, que integra alguns docentes da Faculdade de Direito de Bissau sob coordenação do seu Assessor Científico. Essa Comissão está encarregue de elaborar um anteprojeto de lei-formulário. E, apesar dessa comissão ter feito progressos sobre o assunto, o dossier não registou avanços em outras instâncias, designadamente ao nível da ANP, por razões que se prendem com a crise política vigente no meu país já há bastante tempo.

Pois, como é do conhecimento de todos, com essa crise política, a Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau não está a funcionar plenamente.



Todavia, a ANP, enquanto órgão legislativo por excelência, adotou, e tem seguido, um conjunto de regras sobre a elaboração e adoção de atos legislativos, que designou por “Procedimento Legislativo Comum” que gostaria de partilhar aqui convosco.

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM NA ANP

3

FASE DE INICIATIVA

A iniciativa é um dos atos que compõem o processo legislativo, que se traduz no impulso processual de compor uma lei por parte do órgão com competência para tal.

A iniciativa legislativa compete aos deputados e ao Governo nos termos do nº 1 do art.º 91º da Constituição da República da Guiné Bissau (CRGB), conjugado com o art.º 98º do Regimento da Assembleia Nacional Popular.

Neste caso, ambas as iniciativas são originárias.

Todavia, há também iniciativas ditas supervenientes, ou seja, aqueles que têm por finalidade introduzir emendas, substituições, aditamentos ou eliminação de partes de um diploma legislativo.

REQUISITOS MATERIAIS E FORMAIS DE INICIATIVA

Para que uma iniciativa possa ser admitida, é necessária a subscrição de pelo menos cinco deputados, no caso de se tratar de uma lei ordinária (nº 1 do art.º 100º do Regimento).

Quando se trata de um projeto de revisão constitucional, este deverá ser subscrito por pelo menos um terço dos deputados em efetividade de funções (nº 2 do art.º 128º da CRGB).

Tratando-se de uma iniciativa do Governo, esta só é atendível quando acompanhada pelas assinaturas do Primeiro-Ministro e do Ministro competente em razão da matéria com a menção de que foi aprovada em Conselho de Ministros (nº 2 do art.º 100º do Regimento da Assembleia Nacional Popular).



Nenhuma iniciativa legislativa pode violar a Constituição, envolver aumento de despesa ou redução de receita do Estado, bem como deixar de definir as modificações a introduzir sob pena de rejeição imediata (art.º 103º do Regimento).

Formalmente, a iniciativa legislativa deve ser apresentada por escrito e redigida em artigos, eventualmente divididos em números e alíneas, porque se assim não for, será rejeitada de imediato (art.º 102º do Regimento). A iniciativa deve, ainda, especificar o objeto a tratar e o motivo pelo qual foi proposta.

MARCHA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Uma vez concluída, a iniciativa legislativa é entregue à mesa da ANP, onde o Presidente analisa se foram cumpridos os requisitos anteriormente elencados (nº 1 do art.º 103º).

Em função dessa análise, a iniciativa legislativa é admitida ou rejeitada no prazo de sete dias, nos termos do nº 2 do art.º 103º do Regimento.

Em caso de rejeição, o autor pode recorrer ao plenário para obter nova decisão (art.º 104º do Regimento).

Uma vez admitida, a iniciativa é apresentada em Plenário ou em Comissão (art.º 106º do Regimento).

Por princípio, nenhuma iniciativa deve ser discutida em Plenário sem que seja previamente conhecida pelos deputados (art.º 107º do Regimento). Tal procedimento tem como finalidade permitir que os deputados possam ter domínio sobre o diploma e desenvolver censo crítico sobre todos os aspetos importantes de uma boa lei.

A discussão, tal como a votação, ocorre na generalidade e na especialidade (artigos 109º e 112º do Regimento).

Ao autor é reservada a oportunidade de apresentar e eventualmente esclarecer perante o Plenário o conteúdo do diploma e os objetivos pretendidos.



Após esse período de apresentação e de esclarecimento de dúvidas, encerra-se o debate e procede-se à votação.

Votado e aprovado o diploma, este é remetido ao Gabinete do Presidente da República para Promulgação através do Presidente da ANP (art.º 24º e art.º 68º alínea s) da CRGB.

FASE INSTRUTÓRIA

Esta fase também é denominada de fase de apreciação, pois é aqui que se efetua a averiguação do diploma. Esta etapa deve existir sempre, sob pena de violação do Regimento, começando verdadeiramente com a apreciação da Comissão.

Os projetos ou propostas de lei, consoante a iniciativa legislativa seja dos Deputados ou do Governo (cf. artigo 99.º do Regimento), são entregues à Mesa de Assembleia Nacional Popular para efeito da respetiva admissão pelo Presidente (n.º 1 do artigo 103.º do Regimento).

O Presidente, antes de tomar a decisão, pode remeter o documento ao Gabinete do Apoio Técnico (GAT) para ser emitido um parecer sobre a sua conformidade com o procedimento Regimental. É imperioso salientar, contudo, que o pedido de parecer ao GAT não está previsto no Regimento, não sendo, por isso, obrigatório.

Portanto, deve-se afirmar que, após a receção do projeto (ou proposta) de lei pela Mesa, para que o Presidente o admita (ou não), este (o Presidente) pode pedir ou não um parecer ao GAT, devendo, porém, comunicar aos proponentes do projeto ou proposta de lei a admissão ou rejeição do documento, no prazo de 7 dias a contar da receção do documento (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 103.º do Regimento da ANP).

A decisão da rejeição do Presidente é passível de recurso para o Plenário da ANP, nos termos do artigo 104.º do diploma em referência, até ao termo da referida reunião plenária subsequente. Nos termos do citado artigo 104.º, o recurso é feito por meio de um requerimento escrito e fundamentado por qualquer Deputado.



Em caso de aceitação do diploma, o Presidente envia-o para a Comissão Especializada em razão da matéria, para ser emitido um parecer (apreciação), fixando um prazo limite e sem o prejuízo dessa Comissão poder, em função da complexidade do assunto, requerer a prorrogação do prazo, de forma a que possa ter tempo suficiente para analisar o assunto (artigo 106.º do Regimento).

Cumprida a formalidade de remissão para a apreciação pela Comissão, quer a Comissão apresente ou não o parecer, o Presidente agenda o Projeto (ou a Proposta) de Lei na Ordem do Dia, o que depois é proposto à Comissão Permanente, órgão com competência para sua aprovação (cf. a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e al. h) do artigo 48.º, ambos do Regimento).

Agendado o diploma, cabe aos proponentes do mesmo, a sua apresentação em Plenário, o que pressupõe a respetiva disponibilidade a todos os parlamentares (artigos 105.º e 107.º do Regimento).

FASE DE CONTROLO

A fase de controlo consiste na apreciação da conformidade constitucional e legal dos atos legislativos por parte do Presidente da República.

O Presidente da República, enquanto um dos intervenientes no processo legislativo e o garante da constitucionalmente e da legalidade dos atos e das leis, incumbe-lhe, antes de promulgar ou vetar um ato legislativo, verificar preliminarmente a conformidade deste face à Constituição.

Submetido o Decreto da Assembleia Nacional Popular à apreciação nos termos da alínea s) do artigo 68.º da Constituição da República e artigo 116.º do Regimento da ANP, o Presidente pode posicionar-se de duas maneiras:

- a) Promulgar;
- b) Vetar



Promulgação – é definida como o ato de atestar solenemente a conformidade do procedimento legislativo face às normas constitucionais e todo o bloco de legalidade.

Veto – é a rejeição do ato legislativo e poderá consistir na conformidade do mesmo, face à Constituição e às leis ou por meras opções políticas.

Veto sobre diploma da ANP – Se o Presidente da República vetar o diploma proveniente da ANP, poderá ser nos termos do nº2 do artigo 69.º da Constituição da República, superado por voto favorável da maioria de 2/3 dos Deputados em efetividade de funções.

Neste caso, o Presidente da República terá obrigatoriamente de promulgar o Diploma votado pela segunda vez pelos Deputados.

Veto sobre diplomas do Governo – O veto do Presidente da República sobre os Diplomas do Governo ou, dito por outras palavras, não pode ser superado pelo Governo numa segunda votação em Conselho de Ministros.

Finalmente tanto num caso como no outro, o Presidente da República, deve necessariamente fundamentar juridicamente o seu veto ou a sua desconcordância face ao Diploma em questão.

Assim, uma lei não promulgada considera-se inexistente de ponto de vista jurídico e uma lei promulgada e não publicada considera-se existente juridicamente, mas carece de produção de efeitos jurídicos.

FASE INTEGRATIVA DE EFICÁCIA

É tida como a fase do culminar do processo legislativo que consiste na publicação da lei no Boletim Oficial para efeitos da sua aplicação prática (nº 1 do artigo 5.º do Código Civil).

A publicação da lei é uma condição de eficácia e não da validade da lei. O que significa que, após a sua promulgação, o que falta é a sua eficácia ou produção de efeitos jurídicos para toda a agente.



Entre a publicação e a entrada em vigor existe um período de intervalo que se chama de *vacatio legis*. Este intervalo pode estar considerado na própria lei. A uma lei não publicada no Boletim Oficial não é exigido o seu cumprimento.





FLUXOGRAMA DO PROCESSO LEGISLATIVO COMUM

