

**BOLETIM**  
Observatório  
da Legislação  
Portuguesa

1

NOVEMBRO 2008



## ÍNDICE

### **Coordenação**

João Caupers  
Marta Tavares de Almeida  
Pierre Guibentif

### **Propriedade e Edição**

Faculdade de Direito  
da Universidade Nova de Lisboa  
Campus de Campolide  
1099-032 Lisboa  
Telefone 21 384 74 20

### **Periodicidade**

Anual

### **Distribuição Gratuita**

### **Capa e arranjo gráfico**

B2 Design

**Novembro 2008**

- 5 O Observatório da Legislação Portuguesa
- 7 Apresentação

### **9 I PARTE**

- 11 Comentários sobre os dados apresentados
- 13 Tabela I Total de diplomas publicados
- 14 Tabela II Leis
- 15 Tabela III Decretos-Lei

### **17 II PARTE**

- 19 Resoluções do Conselho de Ministros

## **ANEXOS**

### **27 ANEXO I**

- 29 XVII Governo Constitucional  
Resoluções do Conselho de Ministros programáticas
- 33 Política da Justiça
- 41 Política Energética
- 43 Política Legislativa

### **45 ANEXO II**

- 47 XV Governo Constitucional  
Resoluções do Conselho de Ministros programáticas



## Observatório da Legislação Portuguesa

O *Observatório da Legislação Portuguesa* é um projecto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), o qual é financiado por verbas atribuídas pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

A equipa inicial de investigação, constituída em Janeiro de 2005, foi composta pelos Professores Doutores João Caupers, Pierre Guibentif, Nuno Garoupa e Dr<sup>a</sup> Marta Tavares de Almeida. E ainda por bolsiros de investigação científica, recrutados através de concurso, de entre alunos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com preferência para os alunos inscritos nas disciplinas de Ciência de Legislação, Análise Económica do Direito ou Sociologia do Direito. No ano de 2005, foram bolsiros os então alunos, e ora já licenciados, Inês Ramires, Jorge Costa e Lisete Martins. Em 2006, foram bolsiros os então alunos, e ora já licenciados, Adriana Correia de Oliveira, Cátia Costa, Guilherme Vilaça e João Pereira da Costa.

### ANO ACADÉMICO 2007/2008

#### Coordenação

João Caupers

Marta Tavares de Almeida

Pierre Guibentif

#### Bolsiros de Investigação

Alunos de Mestrado da FDUNL:

Adriana Correia Oliveira

Artemiza Almada

Diogo Morais de Oliveira

Sónia Rodrigues



## BOLETIM N.º 1

### OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

#### Apresentação

1. Em Julho de 2007 foi publicado o *Boletim n.º 0 do Observatório da Legislação Portuguesa*, ao qual é dada continuidade com este novo número.

No *Boletim n.º 0* foi considerada tarefa prioritária a leitura da actividade legislativa em termos quantitativos, porquanto se considerou que a mesma representa um importante contributo para a compreensão da política (*policy*) legislativa. Por outro lado, a inexistência de dados organizados e disponíveis no que respeita à actividade legislativa do Governo motivou também a definição das nossas prioridades.

Como é do conhecimento geral, os dados referentes à actividade legislativa parlamentar estão disponíveis no sítio da Assembleia da República, através da informação produzida pela Direcção de Serviços de Documentação e Informação. Dado que esta informação é apresentada de forma detalhada, a nossa referência à actividade legislativa parlamentar é sobretudo de enquadramento, para permitir estabelecer uma relação com a actividade legislativa governamental.

O *Boletim n.º 0*, primeira publicação do *Observatório da Legislação Portuguesa*, para além de comentários específicos sobre as tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2002-2006), apresentou uma análise mais detalhada das autorizações legislativas aprovadas nesse mesmo período. Estabeleceu-se a relação entre o prazo de autorização legislativa previsto nas leis de autorização e a data de aprovação dos decretos-lei autorizados.

Pretendemos que o *Boletim*, ao tornar disponíveis dados quantificados permita análises e estudos aprofundados sobre a prática legislativa. Apesar da reduzida divulgação do *Boletim n.º 0* - o que é natural, dado este ter sido um número experimental - podemos desde já referir a existência de dois estudos relevantes, publicados com base nos dados recolhidos no âmbito do projecto de investigação e publicados no *Boletim n.º 0*<sup>1</sup>. Importa também referir que o projecto de investigação desenvolvido no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa* foi divulgado em Conferências Internacionais<sup>2</sup> Tal permite uma reflexão alargada sobre a importância e o interesse de uma análise quantificada sobre a actividade legislativa, bem como sobre a metodologia a desenvolver na recolha e no tratamento deste tipo de dados.

---

1 GUIBENTIF, Pierre, "Observar a produção legislativa em Portugal. Estratégias de investigação, questões de teoria e método, primeiros resultados", *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, 46, Abril-Junho de 2007, pp. 5-34;  
CAUPERS, João, "Estudos de caso no âmbito do Observatório da Legislação Portuguesa", *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 287-309.

2 «Observer la production législative au Portugal. Questions de méthode et premières données». Comunicação apresentada por Pierre Guibentif no âmbito dos trabalhos do *Réseau thématique Sociologie du droit et de la justice*, no II Congresso da Associação Francesa de Sociologia, Bordeus, Setembro de 2006.

«Beobachtung der Rechtsproduktion in Portugal. Nutzen für Evaluation und Gesetzgebung», comunicação apresentada por Pierre Guibentif na sessão «Evaluation und Gesetzgebung» organizada por Luzius Mader e Werner Bussman, do *Office Fédéral de Justice* da Suíça, no âmbito do I Congresso conjunto das associações germanófonas de sociologia do direito, Lucerna, Setembro de 2008.

2. Os dados recolhidos no presente boletim, bem como no número 0, têm como fonte de informação principal a Base de Dados Relacional desenvolvida no âmbito deste projecto. Esta foi concebida como uma ferramenta que complementa as bases de dados oficiais armazenando actualmente a legislação publicada em Portugal (*Diário da República electrónico, Digesto*). Enquanto estas se destinam principalmente à consulta dos diplomas individuais, a base do *Observatório da Legislação Portuguesa* destina-se a fornecer dados relativos à produção legislativa no seu conjunto, produzindo nomeadamente estatísticas sobre o volume da matéria legislativa, a distribuição deste volume por domínios do direito, a longevidade dos diplomas, a frequência das suas alterações, as modalidades de regulamentação, etc.

3. No *Boletim n.º 1* mantém-se a preocupação de fornecer dados quantitativos sobre a actividade legislativa.

Na I Parte apresentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período 2002-2007, de modo a permitir uma visão global da actividade legislativa parlamentar e governamental.

Na II Parte, e com base na recolha de dados referentes ao ano de 2007, analisámos as Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) publicadas no XVII Governo Constitucional, com especial atenção para as RCM programáticas. Com efeito, apesar de representarem apenas 8,3% do universo total das RCM aprovadas neste período, as RCM programáticas assumem uma importância fundamental pelo papel que verificámos terem no desenvolvimento da política legislativa.

Tal como no *Boletim n.º 0*, a elaboração das tabelas que se apresentam neste número tem como fontes de informação: a Base de Dados relacional desenvolvida no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa*, o *Digesto*, a Base de Dados do Parlamento e o *Diário da República*.

É nosso propósito prosseguir com a publicação anual de um número do *Boletim*, no qual incluiremos, sempre que tal se justifique, uma parte monográfica que cremos enriquecer a análise quantitativa com que o mesmo se inicia.

Dado que este é um projecto em desenvolvimento e acreditando que o mesmo pode dar um contributo significativo para os debates em torno da produção normativa, deixamos um convite aberto para que nos enviem críticas e sugestões que possam melhorar esta publicação.

---

# I PARTE

---



## COMENTÁRIOS SOBRE OS DADOS APRESENTADOS

1. A **Tabela I** visa uma leitura da actividade legislativa da Assembleia da República e do Governo em termos quantitativos. Apresenta o volume anual de actos legislativos (leis e decretos-lei) e demais diplomas aprovados pelo Governo (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministro; decretos e portarias).

Não considerámos a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo, que não é porém compatível com a actual dimensão da equipa investigadora.

As **Tabelas II e III** aprofundam a análise em relação às leis e decretos-lei publicados no período de observação.

2. Numa leitura das Tabelas verifica-se um aumento da actividade legislativa no ano de 2007. O acréscimo de legislação resulta essencialmente do elevado número de decretos-lei e decretos regulamentares.

Numa análise mais detalhada observa-se:

- Um aumento, em valor absoluto, do número de leis publicadas em relação aos três anos anteriores. Numa comparação entre os anos de 2003 e 2007 (que correspondem a anos civis completos de governação de um único governo constitucional) verifica-se que em 2003 foram publicadas 115 leis. Neste número incluem-se porém 42 leis autorizando a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais ou a alteração de denominações. Podemos assim estabelecer uma relação entre as 75 leis publicadas em 2007 e as 73 publicadas em 2003 (não considerando as 42 leis referidas).
- Em comparação com os anos anteriores, um aumento significativo de decretos-lei publicados, que ascendem a **424**, dos quais cerca de um quarto correspondem a diplomas de aprovação da orgânica de serviços da Administração directa e de institutos públicos, no quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).
- Um número muito elevado de decretos regulamentares, **92** diplomas, em comparação com os anos anteriores. Tal decorre da aprovação da orgânica de diversos serviços da Administração Central, em desenvolvimento das leis orgânicas dos mesmos, aprovadas em Outubro de 2006, igualmente no quadro do PRACE.
- Que cerca de 50% dos decretos publicados em 2007, como nos anos anteriores, são aprovados no exercício da competência política do Governo, ao abrigo da alínea c) do artigo 197.º da Constituição, que prevê a aprovação de «acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos»
- À semelhança do ocorrido em anos anteriores, no número total de portarias inclui-se um número muito elevado de portarias relacionadas com a actividade cinegética – 876.

• Numa leitura aprofundada do cômputo das **75** leis aprovadas em 2007, **50** leis são de iniciativa legislativa governamental<sup>3</sup> Destas, **18** correspondem a propostas de lei apresentadas em 2006 e **32** a propostas apresentadas em 2007.

Comparando estes números com os de 2003, verifica-se que neste ano das **115** leis aprovadas<sup>4</sup>, **49** foram de iniciativa legislativa governamental. Sendo que neste caso, das propostas de lei apresentadas à Assembleia da República, a maioria foi em 2003 (**39**); **9** propostas foram apresentadas em 2002 e uma das leis aprovadas neste ano resulta de uma proposta apresentada em 2001.

**3.** Reportando-nos de novo aos anos de 2003 e 2007 (como já referido, anos civis completos de governação de um único governo constitucional) identificámos o número total de leis de iniciativa legislativa governamental e o número de leis de autorização legislativa. Constatámos que: no ano de 2003, num total de **49** leis de iniciativa legislativa governamental, **20** correspondem a leis de autorização legislativa; no ano de 2007, num total de **50** leis de iniciativa legislativa governamental, verifica-se a existência de **13** leis de autorização legislativa. Será interessante, no âmbito da análise quantitativa levada a cabo por este projecto, observar se a orientação que parece desenhar-se no XVII Governo Constitucional com a apresentação de propostas de lei em detrimento de pedidos de autorização legislativa, se manterá até ao fim da legislatura. Com efeito, como observa João Caupers<sup>5</sup>, estando-se perante dois governos de maioria parlamentar é de interesse analisar com profundidade as razões que justificam estratégias diferentes.

Em termos teóricos, a questão da *decisão de legislar* foi abordada por Marcelo Rebelo de Sousa, quando afirma que «O represtigiar o Parlamento é um factor de estabilidade governativa e, por isso, não só em matérias de reserva absoluta mas de reserva relativa, em domínios fundamentais, é desejável que se opte pela via da proposta de lei e não pela autorização legislativa seguida de decreto-lei, a menos que razões ponderosas de urgência apontem em sentido contrário.»<sup>6</sup>

---

**3** Consideramos neste número as propostas de lei em relação às quais não foi apresentado projecto de lei posterior.

Nas 50 leis de iniciativa legislativa governamental incluem-se várias leis de valor reforçado:

Leis de Bases (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social e Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto); **2** Leis Orgânicas (Lei de Finanças das Regiões Autónomas e Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas no que respeita à composição, competências e funcionamento do Conselho Superior de Defesa Nacional); **13** Leis de Autorização Legislativa (nomeadamente, a que autoriza o Governo a legislar em matéria de propriedade das farmácias; a que autoriza o Governo a alterar o Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, a que autoriza o Governo a alterar o Estatuto dos Benefícios Fiscais) e a Lei de Orçamento do Estado para 2008.

**4** Importa ter em consideração que, neste ano, no número total de leis aprovadas incluem-se **42** leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações – Vide Tabela II.

**5** João Caupers, “Estudos de caso no âmbito do Observatório da Legislação Portuguesa”, *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I, Lisboa, Almedina, 2008, pp. 294 e 295.

**6** Marcelo Rebelo de Sousa, “A Decisão de Legislar”, *A Feitura das Leis*, Vol. II, *Como Fazer Leis*, Instituto Nacional de Administração, 1986, pp. 27

## TABELA I

## TOTAL DE DIPLOMAS PUBLICADOS\*

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
<b>Total de Diplomas</b>	2278	100%	2210	100%	2465	100%	1923	100%	2007	100%	2546	100%
<b>Leis <sup>7</sup></b>	40	1,76	115	5,20	63	2,56	69	3,59	65	3,24	75	2,95
<b>Decretos-Lei</b>	334	14,66	342	15,48	257	10,43	244	12,69	252	12,56	424	16,65
<b>Decretos Regulamentares</b>	50	2,19	18	0,81	26	1,05	14	0,73	21	1,05	92	3,61
<b>Resoluções do Conselho de Ministros</b>	155	6,80	201	9,10	195	7,91	204	10,61	174	8,67	197	7,74
<b>Decretos</b>	41	1,80	56	2,53	39	1,58	29	1,51	26	1,30	32	1,26
<b>Portarias <sup>8</sup></b>	1658	72,78	1478	66,88	1885	76,47	1363	70,88	1469	73,19	1726	67,79

\***Obsv:** Esta tabela apresenta o volume anual de actos legislativos (leis e decretos-lei) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na I série do D.R., nos termos da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro, na versão republicada em anexo à Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministros; decretos e portarias).

Não considerámos a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo.

**7** Neste campo estão incluídas as Leis que autorizam a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

**Ano de 2003:** neste número de Leis incluem-se **42** Leis autorizando a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

**Ano de 2005:** neste número de Leis incluem-se **31** Leis autorizando a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

**8** Neste campo estão incluídas as portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2002:** neste número incluem-se **985** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2003:** neste número incluem-se **733** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2004:** neste número incluem-se **1190** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2005:** neste número incluem-se **604** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2006:** neste número incluem-se **870** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

**Ano de 2007:** neste número incluem-se **876** portarias relacionadas com a actividade cinegética.

## TABELA II

## Leis

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
<b>Total</b>	40	100%	115	100%	63	100%	69	100%	65	100%	75	100%
<b>Leis Constitucionais<sup>9</sup></b>	-	-	-	-	1	1,59	1	1,45	-	-	-	-
<b>Leis Orgânicas</b>	2	5,00	2	1,74	5	7,94	5	7,25	5	7,69	2	2,67
<b>Leis de Autorização Legislativa<sup>10</sup></b>	10	25,00	20	17,39	6	9,52	3	4,35	7	10,77	13	17,33
<b>Leis de Bases<sup>11</sup></b>	-	-	-	-	1	1,59	-	-	1	1,54	2	2,67
<b>Leis de Transposição de Directivas</b>	-	-	3	2,61	5	7,94	1	1,45	5	7,69	3	4,00
<b>Outras Leis</b>	28	70,00	48	41,74	45	71,43	28	40,58	47	72,31	55	73,33
<b>Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações</b>	-	-	42	36,52	-	-	31	44,93	-	-	-	-

**9 Leis Constitucionais:**

**Ano de 2004:** Lei Constitucional n.º 1/2004, altera a Constituição da República Portuguesa (sexta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

**Ano de 2005:** Lei Constitucional n.º 1/2005, altera a Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

**10 Leis de Autorização Legislativa:**

Não se incluem as Autorizações Legislativas contidas na Lei do Orçamento.

Incluem-se as Leis de Autorização Legislativa «utilizadas» e «não utilizadas».

Leis que autorizam o Governo a transpor Directivas:

**Ano de 2002:** Lei n.º 18/2002;

**Ano de 2003:** Lei n.º 7/2003; Lei n.º 27/2003.

**Ano de 2006:** Lei n.º 3/2006; Lei n.º 11/2006; Lei n.º 18/2006;

**Ano de 2007:** Lei n.º 25/2007; Lei n.º 65-A/2007

**11 Leis de Bases:**

**Lei n.º 30/2004**, aprova a **Lei de Bases do Desporto**.

Nos anos de 2002 e 2005 não houve aprovação de nenhuma Lei de Bases, mas deram-se alterações ao regime de Leis de Bases já existentes:

**Lei n.º 13/2002**, aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, altera o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, o Código de Processo Civil, o Código das Expropriações e a **Lei de Bases do Ambiente**.

**Lei n.º 49/2005**, altera a **Lei de Bases do Sistema Educativo** e a **Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior**.

**Lei n.º 27/2006**, aprova a **Lei de Bases da Protecção Civil**.

**Lei n.º 4/2007**, aprova as **Bases Gerais do Sistema de Segurança Social**.

**Lei n.º 5/2007**, aprova a **Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto**.

**TABELA III****Decretos-Lei****A – Relevância dos Decretos-Lei autorizados**

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
<b>Total</b>	334	100%	342	100%	257	100%	244	100%	252	100%	424	100%
<b>Decretos-Lei Autorizados*</b>	10	3,00	28	8,00	13	5,00	9	4,00	11	4,00	24	6,00
<b>Outros Decretos-Lei</b>	324	97,00	314	92,00	244	95,00	235	96,00	241	96,00	400	94,00

\* **Decretos-Lei autorizados:** não há, na maior parte dos anos, correspondência entre o número anual de Leis de Autorização Legislativa aprovadas e o número anual de Decretos – Lei autorizados, por três ordens de razões: os Decretos – Lei podem ter sido aprovados ao abrigo de Leis de Autorização do ano anterior; as Leis de Autorização Legislativa podem ter uma execução parcelada; as Leis de Autorização Legislativa podem não ter sido utilizadas.

**B – Relevância do Direito Europeu**

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
<b>Total</b>	55	100%	99	100%	54	100%	70	100%	57	100%	74	100%
<b>Decretos-Lei de Transposição de Directivas</b>	52	94,55	99	100,00	52	96,30	66	94,29	51	89,47	66	89,19
<b>Decretos-Lei regulamentando Regulamentos Europeus*</b>	3	5,45	–		2	3,70	4	5,71	6	10,53	8	10,81

**\* Decretos-Lei que vêm regulamentar Regulamentos Europeus:**

**Ano de 2002:** Decreto-Lei n.º 119/2002; Decreto-Lei n.º 142/2002; Decreto-Lei n.º 240/2002.

**Ano de 2004:** Decreto-Lei n.º 16/2004; Decreto-Lei n.º 168/2004.

**Ano de 2005:** Decreto-Lei n.º 102/2005; Decreto-Lei n.º 152/2005; Decreto-Lei n.º 209/2005; Decreto-Lei n.º 223/2005.

**Ano de 2006:** Decreto-Lei n.º 5/2006; Decreto-Lei n.º 36/2006; Decreto-Lei n.º 65/2006; Decreto-Lei n.º 113//2006; Decreto-Lei n.º 122/2006; Decreto-Lei n.º 226/2006.

**Ano de 2007:** Decreto-Lei n.º 49/2007; Decreto-Lei n.º 112/2007; Decreto-Lei n.º 175/2007; Decreto-Lei n.º 195/2007; Decreto-Lei n.º 265/2007; Decreto-Lei n.º 323/2007; Decreto-Lei n.º 360/2007; Decreto-Lei n.º 376/2007.



---

## **II PARTE**

---



## RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS\*

### Introdução

Numa leitura crítica da actividade legislativa do XVII Governo Constitucional, identificámos Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) programáticas em áreas fundamentais da governação. Considerámos que seria de interesse proceder à sua análise visando compreender o respectivo enquadramento e a sua relevância do ponto de vista de uma política legislativa, bem como apreender, de forma detalhada, algumas destas resoluções.

Desenvolvemos o nosso estudo partindo do levantamento das RCM publicadas no XVII Governo Constitucional -no período de 15.4.2005 a 31.12.2007-.<sup>12</sup> Para permitir uma visão comparada com governos anteriores, considerámos as RCM publicadas no decurso dos XIII<sup>13</sup> e XV<sup>14</sup> Governos Constitucionais. De seguida, procedemos à classificação das RCM do XV e XVII Governos Constitucionais, numa tentativa de delimitar o seu âmbito material.<sup>15</sup> Finalmente, procedemos a uma análise aprofundada de quatro RCM programáticas do XVII Governo Constitucional e dos seus desenvolvimentos legais.

### 1. Resoluções – breve enquadramento legal, na doutrina e jurisprudência

Partimos do entendimento das resoluções enquanto «deliberações adoptadas por órgãos políticos colegiais, que não carecem de promulgação ou assinatura do Chefe de Estado ou de quem exerça funções representativas análogas»<sup>16</sup>.

A Constituição refere, no nº 5 do artigo 166º, as resoluções como uma forma residual para actos da Assembleia da República. Nos termos dos artigos 197º e 200º do texto constitucional mencionam-se expressamente as propostas de resolução a apresentar pelo Governo à Assembleia da República. Já as RCM adoptadas na prática governativa não têm consagração específica na Constituição. No entanto, como refere Jorge Miranda «a prática governativa - seja com base na lei, seja ao abrigo da abertura constitucional que se extrai do artigo 200º, n.º1, alínea g – é efectivada, frequentemente, através das chamadas resoluções do Conselho de Ministros, que podem assumir tanto natureza política, como meramente administrativa».<sup>17</sup>

\* Texto da responsabilidade de Marta Tavares de Almeida e de Adriana Correia de Oliveira.

12 O XVII Governo Constitucional tomou posse em 12.3.2005. Regista-se a 1ª RCM deste Governo em 15.4.2005 (RCM 82/2005, que aprovou o Regimento do Conselho de Ministros).

13 As RCM publicadas no XIII Governo Constitucional – Outubro 1995 a Dezembro de 1997, desde a tomada de posse do Governo até ao meio da VII legislatura – foram objecto de análise em interessante estudo de Vasco Duarte de Almeida em «Resoluções do Conselho de Ministros», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação* (19/20), Abril. Dez 1997, pp.181-205.

14 O XV Governo Constitucional tomou posse a 6.4.2002. Regista-se a 1ª RCM deste Governo em 3.5.2002 (RCM nº91/2002, que aprovou o Regimento do Conselho de Ministros). Considerámos assim as RCM aprovadas entre 3.5.2002 e 9.8.2004 (RCM nº 121/2004, de 9.8.2004, foi a última a ser aprovada neste Governo).

15 Vide Anexo I RCM programáticas do XVII Governo Constitucional e Anexo II RCM programáticas do XV Governo Constitucional.

16 Vasco Duarte de Almeida, *ibidem*, p. 185.

17 Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pp.687-688.

A Constituição não define as características materiais das resoluções: «limita-se a seguir a prática constitucional que considera as resoluções como uma forma de as assembleias, e, eventualmente, outros órgãos de soberania, manifestarem as suas intenções, sem que seja necessário adoptar um acto normativo (lei, decreto-lei, decreto regulamentar)».<sup>18</sup>

As resoluções do Conselho de Ministros podem efectivamente ter um conteúdo diversificado configurando actos políticos, programas de acção, actos administrativos, regulamentos. O facto de serem aprovadas em Conselho de Ministros determina a responsabilidade política colegial do Governo, o que reforça a sua importância jurídica e política.

Apesar de ser obrigatória a sua conformação com a Constituição e com a lei, tradicionalmente as resoluções são vistas como actos internos do órgão que as adopta, não estando, por isso, sujeitas a controlo jurisdicional. No entanto, tratando-se de resoluções com conteúdo normativo, tanto a doutrina, como a jurisprudência, são unânimes: impõe-se o seu controlo jurisdicional.

Concretamente, o Tribunal Constitucional determinou que as RCM com natureza normativa «são susceptíveis de fiscalização da constitucionalidade ou ilegalidade».<sup>19</sup> O mesmo Tribunal afirma, em acórdão posterior<sup>20</sup>, que «o conceito de “norma”, para efeitos de fiscalização da constitucionalidade, não abrange apenas os preceitos de natureza “geral” e “abstracta”, mas inclui todo e qualquer acto de poder público que contiver uma “regra de conduta” para os particulares ou para a administração, um critério de decisão para esta última ou para o juiz, ou em geral, um padrão de valoração de comportamento».

No que concerne às RCM, prevê-se, nos termos da alínea d), do artigo 14º da *Lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas*<sup>21</sup>, o formulário a que as mesmas obedecem. Duas hipóteses são consideradas: aprovação das resoluções directamente ao abrigo de uma alínea do artigo 199º da Constituição ou ao abrigo, simultaneamente, do «acto e da respectiva norma que estabelece a exigência de resolução» e de uma alínea do artigo 199º da Constituição.

Importa referir que a segunda formulação mencionada resulta da alteração introduzida pela Lei nº 26/2006, de 30 de Julho, à Lei nº 74/ 98, de 11 de Novembro, *sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas*, no sentido de tornar «mais acessível e transparente aos cidadãos o procedimento legislativo e de aprovação de regulamentos».<sup>22</sup> A identificação do acto e da norma que estabelece a exigência de regulamentação foi assim consagrada para os decretos regulamentares, decretos e resoluções do Conselho de Ministros.

A alteração introduzida é ainda recente, pelo que não podemos verificar com rigor as suas implicações. No entanto, é possível, desde já, assinalar que a esmagadora maioria das RCM-programáticas e as demais – são aprovadas directamente ao abrigo do artigo 199º da Constituição, com base nos amplos poderes que o mesmo confere ao Governo no exercício das suas funções administrativas. Partindo do texto constitucional é difícil delimitar o âmbito material das

---

18 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria Constitucional*, 7ª ed., Almedina, 2003, p. 859.

19 Acórdão do TC 89-184-P, de 09/03/89.

20 Acórdão do TC 94-195-2 de 12/05/94.

21 Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na versão republicada em anexo à Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto

22 Entendimento expresso na Exposição de Motivos da proposta de Lei nº 69/X, iniciativa legislativa que conduziu à aprovação da Lei nº 26/2006, de 30 de Junho. Mais se afirma na Exposição de Motivos que as alterações propostas se enquadram no âmbito do Programa Legislar Melhor, visando «implementar um conjunto de iniciativas em matéria de qualidade, eficiência e exigência dos actos normativos».

RCM, dado que o artigo 199º da Constituição e especialmente a sua alínea g) – ao abrigo da qual a maior parte das RCM são aprovadas – apresentam carácter muito genérico.<sup>23</sup>

Adoptámos a classificação apresentada por Vasco Duarte de Almeida,<sup>24</sup> que propõe a divisão das RCM em três grandes grupos: actos administrativos (actos concretos de natureza individual ou genérica); regulamentos e actos políticos (actos de participação em relações públicas internacionais e actos de conteúdo essencialmente programático).

## 2. Resoluções do Conselho de Ministros programáticas

### 2.1. Considerações Gerais

As RCM programáticas no período considerado do XVII Governo Constitucional representam 8,3% do total das RCM aprovadas.<sup>25</sup> A sua importância decorre fundamentalmente do papel que têm na definição das políticas governamentais.

No âmbito do *Observatório*, pareceu-nos importante a análise das RCM programáticas aprovadas no XVII Governo, na medida em que marcam a *agenda política* deste e evidenciam a planificação legislativa no quadro de determinadas políticas públicas. Estas resoluções estabelecem objectivos e orientações em diversas áreas, invocando expressamente, na maior parte dos casos, o Programa de Governo.

Elegemos, para uma análise aprofundada, RCM que se inserem em áreas de forte impacto político e social: as áreas da justiça (2.2), da energia (2.3) e da política legislativa (*stricto sensu*) (2.4).

Nas três situações que iremos abordar, tentámos, a partir do impulso legislativo identificado no Programa de Governo e, subsequentemente, explicitado em cada uma das resoluções seleccionadas, apreender o procedimento legislativo delas decorrente. Nesta perspectiva, analisámos o texto das resoluções, bem como os documentos justificativos (preâmbulos e exposições de motivos)<sup>26</sup> dos actos legislativos aprovados na sequência das mesmas.

<sup>23</sup> Alínea g) do artigo 199.º « Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico –social e à satisfação das necessidades colectivas».

<sup>24</sup> Vasco Duarte de Almeida, *ibidem*, pp. 190 e 191.

<sup>25</sup> No período considerado do XVII Governo Constitucional, e à semelhança do verificado em governos anteriores, a maioria das RCM, **429**, insere-se no grupo de actos administrativos. No grupo dos actos políticos consideramos **59** RCM, sendo **41** actos de conteúdo programático. Apenas **3** RCM configuram regulamentos.

No período considerado do XV Governo Constitucional, constata-se a existência de **335** RCM que se inserem no grupo dos actos administrativos; **46** RCM são actos políticos, sendo **35** actos de conteúdo programático. Registam-se **3** RCM que configuram regulamentos.

<sup>26</sup> No que se reporta aos preâmbulos, nos termos do artigo 3º, do Anexo II do Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional (Regras de legística na elaboração de actos normativos pelo XVII Governo Constitucional), aprovado pela RCM nº 64/2006, refere-se a obrigatoriedade dos actos normativos do governo terem um preâmbulo que «deve ser redigido de modo a dar a conhecer aos destinatários das normas, de forma simples e concisa, as linhas orientadoras do diploma e a sua motivação, formando um corpo único com o respectivo articulado».

No que se refere às exposições de motivos, nos termos do artigo 13º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro na versão republicada em anexo à Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto prevê-se que «as propostas de lei do Governo devem conter uma exposição de motivos». Nos termos do n.º 3 das Regras de legística referidas, estabelece-se que «a exposição de motivos deve ser redigida de forma a fornecer os dados necessários para uma tomada de decisão objectiva e fundamentada pela Assembleia da República». No Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 1 de Setembro, nos termos da alínea c), n.º 1, do artigo 124º prevê-se que os projectos e propostas de lei são obrigatoriamente acompanhados de uma «breve justificação ou exposição de motivos».

As situações apresentam-se de forma diferente no que se refere aos decretos-lei e às leis. Quanto aos decretos-lei, a auto-vinculação do Governo é mais evidente e esperada. Com efeito, em vários dos preâmbulos dos decretos-lei, aprovados na sequência de uma resolução específica, explicitamente se refere que aqueles diplomas vêm concretizar a orientação definida na resolução do Conselho de Ministros.

No que se refere às leis, adquire especial interesse a análise das exposições de motivos que acompanham as respectivas propostas, dado que é nestes textos que podemos encontrar referências, umas vezes implícitas outras expressas, às RCM que precederam estes actos legislativos.

## 2.2. Política da Justiça

Na política da Justiça importa analisar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005, de 30 de Maio e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 122/2006, de 7 de Setembro.

A **RCM n.º 100/2005** aprova um *Plano de Acção para o Descongestionamento dos Tribunais*. Como se refere no seu texto preambular visa o “ [...] cumprimento do compromisso assumido no programa de governo do XVII Governo Constitucional de assegurar uma gestão racional do sistema judicial [...]”<sup>27</sup>

Esta RCM esteve na base da aprovação de inúmeros diplomas<sup>28</sup>. Enunciamos, desde já, aqueles em que há uma referência concreta, na exposição de motivos ou no preâmbulo, à RCM n.º 100/2005:

Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho, que *procede à criação de um regime processual civil de natureza experimental*;

Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril, que *altera o Código de Processo Civil*. Teve por base a Proposta de Lei n.º 47/X, que faz referência expressa, na exposição de motivos, à RCM n.º 100/2005<sup>29</sup>;

Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem. Esta lei teve por base a Proposta de Lei n.º 42/X, que faz referência expressa à RCM n.º 100/2005, na sua exposição de motivos<sup>30</sup>;

Lei n.º 28/2006, de 7 de Julho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes colectivos de passageiros. Esta lei teve por base

<sup>27</sup> Vide Programa do XVII Governo Constitucional, CAPÍTULO IV: QUALIDADE DA DEMOCRACIA, CIDADANIA, JUSTIÇA E SEGURANÇA, PONTO II.: JUSTIÇA, 2. Eliminar a burocracia e os actos inúteis.

<sup>28</sup> Vide Anexo I – Política da Justiça.

<sup>29</sup> Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 47/X, que deu origem à Lei n.º 14/2006:

“A necessidade de libertar os meios judiciais, magistrados e oficiais de justiça para a protecção de bens jurídicos que efectivamente mereçam tutela judicial, e devolvendo os tribunais àquela que deve ser a sua função constitui um dos objectivos da resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005, de 30 de Maio de 2005, que aprovando um Plano de Acção para o Descongestionamento dos Tribunais, previu, entre outras medidas, a “introdução da regra de competência territorial do tribunal da comarca do réu para as acções relativas ao cumprimento de obrigações, sem prejuízo das especificidades da litigância característica das grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”.”

<sup>30</sup> Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 42/X, que deu origem à Lei n.º 25/2006:

“Este movimento reflecte uma tendência para proceder à conversão em contra-ordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional, propósito assumido pelo XVII Governo Constitucional no seu Programa de Governo e reafirmado na resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005, de 30 de Maio de 2005, nos termos da qual foi reiterada a intenção de se proceder à descriminalização de um conjunto de condutas.”

a Proposta de Lei n.º 41/X, que faz referência expressa à RCM n.º 100/2005 na sua exposição de motivos<sup>31</sup>;

Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho, que procede à conversão em contra-ordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional. Esta lei teve por base a Proposta de Lei n.º 43/X, que faz referência expressa à RCM n.º 100/2005 na sua exposição de motivos<sup>32</sup>.

A **RCM nº 122/2006** aprova também orientações para a apresentação de iniciativas legislativas com impacte sobre o sistema judicial, a propor à Assembleia da República.

No início do preâmbulo desta RCM cita-se o Programa do XVII Governo Constitucional, na parte em que se refere que «o objectivo do Governo para a legislatura é garantir a efectividade dos direitos e deveres e tornar o sistema de justiça um factor de desenvolvimento económico e social»<sup>33</sup>. Considerando que várias das reformas legislativas propostas nesta RCM careciam de aprovação da Assembleia da República, definem-se na mesma orientações para a «elaboração e calendarização das iniciativas legislativas que, em matéria de reforma do sistema judicial» obrigavam a uma intervenção do Parlamento.

A concretização de algumas das iniciativas legislativas propostas, nomeadamente a reforma dos recursos em processo civil, a revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, bem como a aprovação do regime de Mediação Penal, beneficiaram, se assim podemos dizer, na sua concretização mais célere, do *Acordo político parlamentar para a reforma da Justiça celebrado entre o PS e o PSD*, a 8 de Setembro de 2006.<sup>34</sup> Neste acordo reconheceu-se que as reformas legislativas previstas, consideradas como «iniciativas de grande relevância para a reforma da Justiça», careciam de «um apoio mais amplo de que uma maioria do governo», como forma de «assegurar a desejável estabilidade de opções legislativas de efeitos estruturantes, cujos resultados só se consolidam para lá do âmbito de uma legislatura».

A aprovação desta RCM, não pondo em causa a importância do Pacto de Justiça, traduz a vontade do Governo de definir a *agendagem da lei*, entendida como «a inscrição na ordem do dia dos órgãos legiferantes de um determinado problema carecido de decisão legislativa»<sup>35</sup>.

Na sequência desta RCM foram aprovadas 10 leis de iniciativa legislativa do Governo.<sup>36</sup>

---

**31** Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 41/X, que deu origem à Lei n.º 28/2006:

“Este movimento reflecte uma tendência para proceder à conversão em contra-ordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional, propósito assumido pelo XVII Governo Constitucional no seu Programa de Governo e reafirmado na resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005, de 30 de Maio de 2005, nos termos da qual foi reiterada a intenção de se proceder à descriminalização de um conjunto de condutas.”

**32** Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 43/X, que deu origem à Lei n.º 30/2006:

“A necessidade de garantir uma gestão racional do sistema judicial, libertando os meios judiciais, magistrados e oficiais de justiça para a protecção de bens jurídicos que efectivamente mereçam tutela judicial, constitui um dos objectivos da resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005, de 30 de Maio de 2005, que reafirmou a necessidade de conversão das transgressões e contravenções em contra-ordenações.”

**33** Vide Programa do XVII Governo Constitucional, capítulo IV Qualidade da Democracia, Cidadania, Justiça e Segurança, Ponto II Justiça, 1. A Justiça ao serviço do desenvolvimento económico e social.

**34** Acordo que, como é do conhecimento geral, foi denunciado pelo PSD no início de 2008.

**35** J.J.Canotilho, *Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um curso de Teoria da Legislação*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, vol. LXIII, 1987, ponto 3.2., *Cap3 Tática da Legislação*.

**36** Vide Anexo I – Política da Justiça - referência detalhada da legislação aprovada.

### 2.3. Política energética

Na política energética importa analisar a RCM n.º169/2005, de 6 de Outubro, bem como a RCM n.º50/2007, de 15 de Fevereiro e a RCM n.º 80/2008, de 17 de Abril, estritamente relacionadas com a primeira.

A segunda escolha recaiu na área da política energética, dada a enorme importância que ela assume no quadro político actual, a nível nacional e internacional. A análise das diversas RCM publicadas e da legislação aprovada na sequência das mesmas, ilustra de forma clara a «planificação legislativa» no quadro desta política legislativa. Evidencia também a preocupação de dar continuidade à política energética já enunciada no XV Governo Constitucional, nos termos da RCM n.º 63/2003, de 28 de Abril, propondo-se uma actualização das metas então definidas, de acordo com o programa do XVII Governo Constitucional<sup>37</sup>.

A **RCM n.º 169/2005** que aprovou a Estratégia Nacional para a Energia tinha como objectivo «promover a revisão do quadro legislativo e regulamentar com vista à liberalização do mercado da energia, ao reforço das energias renováveis, à promoção da eficiência energética, à introdução do aproveitamento público energeticamente eficiente e ambientalmente relevante, à reorganização da fiscalidade e dos sistemas de incentivos do sistema energético.»<sup>38</sup>

É interessante salientar que nesta RCM não há uma calendarização das iniciativas legislativas a desenvolver, contrariamente ao que se verificava nas RCM citadas da área da justiça; verifica-se porém uma produção legislativa acentuada, num período relativamente curto, visando a concretização dos objectivos enunciados. Com efeito, a revisão do quadro legislativo foi concretizada através de 9 decretos-lei (5 publicados em 2006, 3 publicados em 2007 e 1 publicado em Abril de 2008)<sup>39</sup>.

Importa ainda referir a RCM n.º 50/2007, de 15 de Fevereiro, que menciona expressamente no seu preâmbulo a RCM n.º169/2005, e que define como objectivos «a promoção da concorrência nos mercados energéticos, em particular no mercado de electricidade, tendo em vista a defesa dos consumidores e a eficiência das empresas».

A **RCM n.º 80/2008** aprovou o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética, igualmente designado por «Portugal Eficiência 2015». Esta RCM vem concretizar parte da Estratégia Nacional para a Energia, definida pela RCM n.º 169/ 2005, e articula-se com a RCM n.º 104/2006, que aprovou o Plano Nacional para as Alterações Climáticas, que previa também medidas de eficiência energética.

A política energética delineada no Programa do XVII Governo Constitucional desenvolve-se assim envolvendo e responsabilizando todos os membros do Governo, através da aprovação de RCM, com uma concretização gradual através da publicação dos necessários actos normativos.

---

<sup>37</sup> Vide Programa do XVII Governo Constitucional, Capítulo III Qualidade de Vida e Desenvolvimento Sustentável, III Cinco áreas decisivas para um desenvolvimento sustentável. 2 Energia «Dar novos impulsos à liberalização do mercado de electricidade...adoptar, a curto prazo, um novo modelo de organização do sector energético, ...assumir uma reforçada ambição no desenvolvimento da produção de electricidade a partir de fontes renováveis ...apostar na eficiência energética».

<sup>38</sup> Vide Nº 2 da RCM n.º 169/2005, de 6 de Outubro.

<sup>39</sup> Para descrição pormenorizada da legislação aprovada ver Anexo I – Resoluções do Conselho de Ministros – Política energética.

Com efeito, partindo da RCM n.º 169/2005, e considerando as RCM n.º 50/2007 e n.º 80/2008, os sucessivos actos normativos aprovados<sup>40</sup> articulam-se e completam – se de forma harmoniosa, o que permite uma leitura clara da lei pelos seus destinatários.

## 2.4 Política legislativa

No âmbito da política legislativa importa considerar a RCM n.º 63/2006, de 4 de Maio.

A **RCM n.º 63/2006** aprova um conjunto de medidas que integram o Programa Legislar Melhor. Este Programa tem particular importância, dado ser a primeira vez que a nível governamental se publicitam os princípios fundamentais que devem integrar uma política legislativa (*legislative policy*). O Programa Legislar Melhor surge no desenvolvimento de iniciativas anteriores, a nível nacional<sup>41</sup> e internacional,<sup>42</sup> que propõem uma reflexão global sobre a problemática da lei e a adopção de medidas visando a qualidade da legislação.

O Programa Legislar Melhor é ambicioso, compreendendo a aprovação de um conjunto extenso de «iniciativas em matéria de qualidade e eficiência dos actos normativos do Governo». Este Programa, na esteira das recomendações da OCDE e da União Europeia, centra-se em quatro áreas fundamentais: desmaterialização do procedimento legislativo; desenvolvimento do procedimento de avaliação de impacto legislativo; aprofundamento do princípio da audição de entidades públicas e privadas e aperfeiçoamento de princípios da legística formal.

A concretização do Programa Legislar Melhor é matéria da competência do Governo. O propósito desta RCM foi, pois, o de delinear uma política legislativa, para concretização da qual se previa, na própria Resolução, a aprovação calendarizada de vários actos normativos. Até à data, os objectivos do Programa Legislar Melhor foram apenas parcialmente cumpridos, não tendo ainda sido aprovados instrumentos fundamentais para a cabal concretização do mesmo.

A desmaterialização do procedimento legislativo foi totalmente concretizada com a publicação de 3 decretos - lei que vieram criar o Sistema de Certificações Electrónicas do Estado (SCEE),<sup>43</sup> reformular as atribuições do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo - que passou a exercer as funções de entidade certificadora no âmbito do SCEE<sup>44</sup> - e estabelecer como «serviço público o acesso universal e gratuito ao Diário da República», que passou a ser editado por via electrónica e disponibilizado no sítio da Internet.<sup>45</sup> Foram ainda aprovados os diplomas que alteraram as leis orgânicas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros<sup>46</sup>, dois instrumentos necessários para a concretização da política legislativa aprovada pelo Programa Legislar Melhor.

---

<sup>40</sup> Vide Anexo I – Política Energética.

<sup>41</sup> *Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa*, volumes I e II, in *Legislação*. Cadernos de Ciência de Legislação, n.ºs 30/31 – Janeiro/Junho 2002. *Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Actos Normativos do Governo*, criado pelo Despacho n.º 12017/2003, de 15 de Abril.

<sup>42</sup> *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia*, COM (2005) 97 final.

<sup>43</sup> Decreto-lei n.º 116 – A/2006, de 16 de Junho.

<sup>44</sup> Decreto-Lei n.º 116-B/2006, de 16 de Junho.

<sup>45</sup> Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de Junho. A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, na versão republicada em anexo à Lei n.º 42/2007, de 30 de Junho de 2006, sofreu alterações que permitem a concretização da reforma do DR.

<sup>46</sup> Decreto-Lei n.º 202 /2006, de 27 de Outubro aprovou a nova Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros e o Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio aprovou a nova Lei Orgânica do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros. Como se refere na RCM n.º 63/2006, estes diplomas tornavam-se necessários para dar cumprimento ao disposto na própria RCM, bem com às orientações constantes da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto, que aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

As demais medidas incluídas no Programa Legislar Melhor eram mais difíceis de concretizar nos prazos previstos na própria RCM n.º 63/2006, porquanto exigiam a preparação de guias, de directivas para a sua aplicação, e também porque careciam de um empenhamento político ao mais alto nível. Aguarda-se a publicação do Código de Conduta das Audições e do Guia Prático para a Elaboração dos Actos Normativos do Governo. Quanto ao procedimento de avaliação prévia de impacto dos actos normativos, a solução consagrada no Regimento do Conselho de Ministros<sup>47</sup> não foi ainda regulamentada, sendo assim inviável a adopção, a nível dos departamentos ministeriais, de um procedimento de avaliação legislativa.<sup>48</sup>

### 3. Notas Finais

O recurso às resoluções programáticas definindo orientações de política não é uma prática inovadora no XVII Governo, vem antes consolidar e desenvolver uma prática de anteriores governos.<sup>49</sup> O que nos parece de salientar é a adopção destas resoluções para definir orientações em áreas consideradas prioritárias no Programa do Governo, as quais são efectivamente concretizadas com a aprovação da necessária legislação.

O Programa do Governo assume-se, nestas situações, como um forte impulso legislativo, que conduz à aprovação de importantes resoluções do Conselho de Ministros. Esta é uma faceta evidente do *indirizzio politico* do Conselho de Ministros<sup>50</sup>, que demonstra a preocupação de vincular, de forma coordenada e centralizada, todos os membros do Governo ao programa do mesmo, e de planificar -em algumas situações calendarizar- as iniciativas legislativas.

Ao analisarmos o papel das RCM programáticas no quadro de uma política legislativa há dois aspectos a ponderar. Por um lado, a importância que têm na programação da produção legislativa, a qual é, nos nossos dias, considerada como um dos aspectos centrais na gestão dos projectos legislativos, pela influência que tem na qualidade da lei. Questão distinta é a de apreciar o papel das RCM programáticas, desenvolvidas por decretos-lei ou propostas de lei, do ponto de vista da «governamentalização» da produção legislativa. Questão que deixamos em aberto, pois consideramos que deverá ser tratada numa perspectiva mais ampla de ciência política.

---

<sup>47</sup> RCM n.º64/2006, de 18 de Maio – em especial artigos 17.º, 18.º e alínea i), n.º1 do artigo 29.º do Anexo I.

<sup>48</sup> Vide Nuno Garoupa e Guilherme Vasconcelos Vilaça «A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, 44, Out /Dez 2006, pp.5-29.

<sup>49</sup> Vide as referências ao XIII Governo no artigo citado na Nota 2. Vide as RCM programáticas do XV Governo no Anexo II.

<sup>50</sup> Vide Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p-744.

---

# ANEXO I

## XVII Governo Constitucional

[15 de Abril de 2005 a 31 de Dezembro de 2007]

Resoluções do  
Conselho de Ministros programáticas

---



**XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL****Resoluções do Conselho de Ministros programáticas****2005**

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 83/2005	Aprova o Programa de Acompanhamento e Mitigação dos Efeitos da Seca 2005	199.º, g)
Resolução n.º 84/2005	Aprova os princípios fundamentais orientadores da estruturação dos cuidados de saúde às pessoas idosas e às pessoas em situação de dependência	199.º, g)
Resolução n.º 87/2005	Cria o Programa INOV-JOVEM – Jovens Quadros para a Inovação nas PME	199.º, g)
Resolução n.º 100/2005	Aprova medidas com vista a adaptar o sistema judicial aos litígios de massa, a proteger o utilizador ocasional e a assegurar uma gestão racional do sistema judicial	199.º, g)
Resolução n.º 109/2005	Aprova um conjunto integrado de medidas relativas à gestão da função pública	199.º, d) e g)
Resolução n.º 112/2005	Define o procedimento para a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável	199.º, g)
Resolução n.º 113/2005	Aprova o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água – Bases e Linhas Orientadoras (PNUEA)	199.º, g)
Resolução n.º 121/2005	Visa implementar a definição de orientações uniformes que fomentem o rigor e promovam a transparência da acção do Estado e dos titulares da gestão das entidades públicas empresariais e sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, aplicando-se ainda estas medidas, com as devidas adaptações, aos institutos públicos	199.º, g)
Resolução n.º 124/2005	Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia	199.º, d) e g)
Resolução n.º 169/2005	Aprova a Estratégia Nacional para a Energia	199.º, g)
Resolução n.º 183/2005	Aprova o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008	199.º, g)
Resolução n.º 190/2005	Aprova o Plano Tecnológico	199.º, g)
Resolução n.º 196/2005	Aprova o documento de orientação estratégica da política externa de cooperação denominado «Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa»	199.º, g)

## 2006

Resolução do Conselho de Ministros	Descrição	Aprovação ao abrigo do artigo da CRP
Resolução n.º 25/2006	Aprova as orientações fundamentais para a elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e programas operacionais para o período de 2007-2013	199.º, g)
Resolução n.º 39/2006	Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado	199.º, d) e g)
Resolução n.º 40/2006	Determina a elaboração do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 e define as suas estruturas de elaboração e acompanhamento	199.º, g)
Resolução n.º 45/2006	Aprova as grandes linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através da criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC) e definição dos seus objectivos gerais	199.º, g)
Resolução n.º 63/2006	Aprova o Programa Legislar Melhor	199.º, g)
Resolução n.º 65/2006	Aprova o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios	199.º, g)
Resolução n.º 80/2006	Procede à renovação, para o período de 2007 a 2009, do Programa Escolhas, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro	199.º, g)
Resolução n.º 86/2006	Aprova o Plano Nacional de Leitura e cria a respectiva comissão	199.º, g)
Resolução n.º 104/2006	Aprova o Programa Nacional para as Alterações Climáticas de 2006 (PNAC 2006) e revoga a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31 de Julho	199.º, g)
Resolução n.º 114/2006	Aprova a Estratégia Nacional para as Florestas	199.º, g)
Resolução n.º 115/2006	Aprova o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências no médio prazo até 2012, bem como o Plano de Acção contra a Droga e as Toxicodependências no curto prazo até 2008	199.º, g)
Resolução n.º 120/2006	Aprova o I Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade para os anos de 2006 a 2009	199.º, g)
Resolução n.º 122/2006	Aprova orientações para a apresentação de iniciativas legislativas com impacte sobre o sistema judicial, a propor à Assembleia da República	199.º, g)
Resolução n.º 147/2006	Aprova as orientações fundamentais constantes do Plano Estratégico Nacional (PEN) para elaboração dos programas de desenvolvimento rural para o período de 2007-2013	199.º, g)
Resolução n.º 163/2006	Aprova a Estratégia Nacional para o Mar	199.º, g)
Resolução n.º 166/2006	Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) para o período de 2006-2008	199.º, g)

## 2007

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 1/2007	Aprova o Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário	199.º, g)
Resolução n.º 9/2007	Aprova o Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA)	199.º, g)
Resolução n.º 50/2007	Aprova medidas de implementação e promoção da Estratégia Nacional para a Energia	199.º, g)
Resolução n.º 51/2007	Determina a elaboração do III Plano Nacional para a Igualdade, d III Plano Nacional contra a Violência Doméstica e do I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos	199.º, g)
Resolução n.º 53/2007	Aprova os objectivos e principais linhas de desenvolvimento do Plano Estratégico Nacional de Turismo	199.º, g)
Resolução n.º 63-A/2007	Aprova o Plano para a Integração dos Imigrantes (PII)	199.º, g)
Resolução n.º 65/2007	Aprova as orientações estratégicas para as compras públicas ecológicas 2008-2010, publicadas em anexo	199.º, g)
Resolução n.º 81/2007	Aprova o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010)	199.º, g)
Resolução n.º 82/2007	Aprova o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e género (2007-2010)	199.º, g)
Resolução n.º 83/2007	Aprova o III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010)	199.º, g)
Resolução n.º 103/2007	Aprova o Programa dos Tectos de Emissão Nacionais	199.º, g)
Resolução n.º 109/2007	Aprova a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – 2015 (ENDS)	199.º, g)
Resolução n.º 137/2007	Aprova o Plano Tecnológico da Educação	199.º, g)



# POLÍTICA DA JUSTIÇA

## Quadro I – A

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005

Aprovada em Conselho de Ministros a 5 de Maio de 2005 (DR 30/05/2005)

Aprova um Plano de Acção para o Descongestionamento dos Tribunais

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Modificação do regime jurídico do cheque sem provisão, actualizando-se o valor limite que a instituição de crédito sacada é obrigada a pagar, não obstante a falta ou insuficiência de provisão, elevando-se o valor de (euro) 62,35, fixado em 1997, para (euro) 150 e descriminalizando-se a conduta até ao mesmo valor	Na generalidade: na data de aprovação da presente resolução	Proposta de Lei n.º 13/X/1, de <b>25 de Maio de 2005</b> Procede à quarta alteração ao regime jurídico do cheque sem provisão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de Dezembro	<b>Lei n.º 48/2005, de 29 de Agosto</b> Procede à quarta alteração ao regime jurídico do cheque sem provisão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de Dezembro
Alteração do regime jurídico das férias judiciais, reduzindo para um mês o período de férias judiciais de Verão, limitando-o ao mês de Agosto	No prazo de 30 dias	Proposta de Lei n.º 23/X/1, de <b>24 de Junho de 2005</b> Altera a Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), a Lei n.º 21/85, de 30 de Julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), a Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, (Estatuto do Ministério Público), a Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, (Lei Orgânica sobre a Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional) e o Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto (Estatuto dos Funcionários de Justiça), diminuindo o período de férias judiciais no verão	<b>Lei n.º 42/2005, de 29 de Agosto</b> Sexta alteração à Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), oitava alteração à Lei n.º 21/85, de 30 de Julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), quinta alteração à Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro (Estatuto do Ministério Público) e quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto (Estatuto dos Funcionários de Justiça), diminuindo o período de férias judiciais no verão

(Continua)

## Quadro I – A [Continuação]

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Conversão das transgressões e contravenções ainda existentes, cujo processamento exige a intervenção do tribunal, em contra-ordenações cujo procedimento passa para as competências das entidades administrativas com atribuições nas áreas respectivas	No prazo de 65 dias <sup>51</sup>	Proposta de Lei n.º 43/X/1, de <b>26 de Outubro de 2005</b> Procede à conversão em contra-ordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional	<b>Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho</b> Procede à conversão em contra-ordenações de transgressões e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional
Introdução da regra da competência territorial do tribunal da comarca do réu para as acções relativas ao cumprimento de obrigações, sem prejuízo das especificidades da litigância característica das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 47/X/1, de <b>6 de Dezembro de 2005</b> Altera o Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44129, de 28 de Dezembro de 1961, designadamente procedendo à introdução da regra de competência territorial do Tribunal da Comarca do réu para as acções relativas ao cumprimento de obrigações e à modificação da competência territorial dos solicitadores de execução no âmbito do processo executivo, bem como o Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 10 de Setembro, o regime anexo ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 202/2003, de 10 de Setembro	<b>Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril</b> Altera o Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44129, de 28 de Dezembro de 1961, designadamente procedendo a introdução da regra de competência territorial do Tribunal da Comarca do réu para as acções relativas ao cumprimento de obrigações e à modificação da competência territorial dos solicitadores de execução no âmbito do processo executivo, bem como o Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 10 de Setembro, o regime anexo ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 202/2003, de 10 de Setembro

**51** A medida prevista deve ser levada a cabo com intervenção dos ministérios das áreas de actividade onde ainda existam transgressões ou contravenções, os quais devem, no prazo de cinco dias após a entrada em vigor da presente resolução, comunicar ao Ministério da Justiça um interlocutor. Após a indicação do interlocutor prevista no número anterior, o Conselho de Ministros deve aprovar, no prazo de 65 dias, os actos e propostas necessários à concretização da medida, por forma que se eliminem definitivamente as transgressões e contravenções ainda existentes.

Relativamente a esta medida, é importante referir a aprovação de duas Leis de carácter específico:

- **Lei 25/2006**, de 30 de Junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem;
- **Lei 28/2006**, de 4 de Julho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes colectivos de passageiros.

## Quadro I – B

## Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2005

Aprovada em Conselho de Ministros a 5 de Maio de 2005 ( DR 30/05/ 2005)  
 Aprova um Plano de Acção para o Descongestionamento dos Tribunais

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Decretos-Lei aprovados nesta matéria
Alteração ao regime jurídico do pagamento dos prémios de seguro, para que o contrato de seguro apenas produza efeitos quando o prémio ou fracção inicial e os prémios ou fracções subsequentes se encontrem pagos pelo tomador de seguro	Na generalidade: na data de aprovação da presente resolução	<p><b>Decreto-Lei n.º 122/2005, de 29 de Julho</b>          Altera o Decreto-Lei n.º 142/2000, de 15 de Julho, que aprova o regime jurídico do pagamento dos prémios de seguro, e altera o Decreto-Lei n.º 522/85, de 31 de Dezembro, que aprova o regime do seguro de responsabilidade civil automóvel</p> <p><b>Decreto-Lei n.º 199/2005, de 10 de Novembro</b>          Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 122/2005, de 29 de Julho no concernente à produção de efeitos do regime consagrado neste Decreto-Lei</p>
Possibilitar o recurso ao procedimento de injunção para exigir o cumprimento das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior a (euro) 14963,94	Na generalidade: na data de aprovação da presente resolução	<p><b>Decreto-Lei n.º 107/2005, de 30 de Maio</b>          Procede à sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, que aprova o regime dos procedimentos para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior à alçada do tribunal de 1.ª instância, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, que estabelece o regime especial relativo aos atrasos de pagamento em transacções comerciais</p>
Modificação do regime fiscal dos créditos incobráveis	No prazo de 120 dias	<p><b>Decreto-Lei n.º 282/2007, de 7 de Agosto</b>          Altera o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, e o Estatuto do Administrador da Insolvência, aprovado pela Lei n.º 32/2004, de 22 de Julho</p>
Assegurar um tratamento específico, no âmbito dos meios jurisdicionais, aos litigantes de massa, incluindo a previsão de decisões judiciais que abranjam vários processos	No prazo de 120 dias	<p><b>Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho</b>          Procede à criação de um regime processual civil de natureza experimental, aplicável às acções declarativas entradas, a partir de 16 de Outubro de 2006, em tribunais a determinar por portaria do Ministro da Justiça</p>

## Quadro II

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 122/2006

Aprovada em Conselho de Ministros a 7 de Setembro de 2006 (D.R. 25/09/2006)  
 Aprova orientações para a apresentação de iniciativas legislativas com impacte sobre o sistema judicial, a propor à Assembleia da República

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Aprovar em definitivo uma proposta de lei que viabiliza a revisão do regime dos recursos em processo civil	Na data da aprovação da presente resolução	Proposta de Lei n.º 95/X/2, de <b>27 de Setembro de 2006</b> Autoriza o Governo a alterar o regime de recursos em processo civil e o regime dos conflitos de competência	<b>Lei n.º 6/2007, de 2 de Fevereiro</b> Autoriza o Governo a alterar o regime dos recursos em processo civil e o regime dos conflitos de competência <sup>52</sup>
Aprovar em definitivo uma proposta de lei que procede à revisão do Código Penal	Na data da aprovação da presente resolução	Proposta de Lei n.º 98/X/2, de <b>12 de Outubro de 2006</b> Procede à vigésima primeira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro	<b>Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro</b> Procede à vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro
Aprovar uma proposta de lei que procede à revisão do Código de Processo Penal e que visa promover a protecção da vítima e a celeridade e a eficácia do processo, com respeito pelas garantias de defesa	Na generalidade: na data de aprovação da presente resolução; em definitivo: no prazo de 60 dias	Proposta de Lei n.º 109/X/2, de <b>20 de Dezembro de 2006</b> Décima quinta alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro	<b>Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto</b> Procede à 15.ª alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro
Aprovar uma proposta de lei que viabilize a reforma do sistema de execução das penas e medidas privativas da liberdade, com vista à sua actualização e adaptação às novas penas previstas no Código Penal	No prazo de 180 dias	Ainda não aprovada	Ainda não aprovada

(Continua)

<sup>52</sup> Na sequência desta Lei de Autorização foi aprovado o Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto

## Quadro II [Continuação]

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Aprovar uma proposta de lei que procede à criação de um sistema de mediação penal e que visa permitir a resolução extrajudicial de conflitos resultantes de pequena criminalidade através da utilização de mecanismos de mediação entre vítima e infractor	Na generalidade: na data de aprovação da presente resolução; em definitivo: no prazo de 60 dias	Proposta de Lei n.º 107/X/2, de <b>29 de Novembro de 2006</b> Cria um regime de mediação penal, em execução do artigo 10.º da Decisão-Quadro n.º 2001/220/JAI do Conselho de 15 de Março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal	<b>Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho</b> Cria um regime de mediação penal, em execução do artigo 10.º da Decisão-Quadro n.º 2001/220/JAI, do Conselho, de 15 de Março, relativa ao estatuto da vítima em processo penal
Aprovar uma proposta de lei que proceda à revisão do mapa judiciário	No prazo de 180 dias	Proposta de Lei n.º 187/X/3, de <b>5 de Abril de 2008</b> Aprova a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais	<b>Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto</b> Aprova a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
Aprovar uma proposta de lei que viabilize alterações ao regime da acção executiva, promovendo a sua celeridade e eficiência, designadamente mediante o acesso de licenciados em direito, incluindo advogados, ao exercício de funções de agente de execução	No prazo de 180 dias	Proposta de Lei n.º 176/X/3, de <b>15 de Janeiro de 2008</b> Autoriza o Governo a alterar o Código de Processo Civil, o Estatuto da Câmara dos Solicitadores e o Estatuto da Ordem dos Advogados, no que respeita à acção executiva	<b>Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril</b> Autoriza o Governo a alterar o Código de Processo Civil, o Estatuto da Câmara dos Solicitadores e o Estatuto da Ordem dos Advogados, no que respeita à acção executiva
Aprovar uma proposta de lei que proceda à revisão do modelo de acesso à magistratura, adoptando-se um figurino de formação que reflecta as diferenças entre o exercício das magistraturas judicial e do Ministério Público e compreenda áreas de actividade social onde os litígios surgem com mais frequência, bem como a existência de módulos de formação comuns com outras profissões jurídicas	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 156/X/2, de <b>16 de Julho de 2007</b> Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários	<b>Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro</b> Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários e procede à quarta alteração à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

(Continua)

## Quadro II [Continuação]

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Aprovar uma proposta de lei que regule o acesso e formação de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais, com vista à concretização do plano de acção do Governo para a melhoria da justiça tributária, através da concretização dos artigos 70.º a 73.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 155/X/2, de <b>16 de Julho de 2007</b> Aprova a abertura de um concurso excepcional de recrutamento de magistrados para os Tribunais Administrativos e Fiscais	<b>Lei n.º 1/2008, de 14 de Janeiro</b> Aprova a abertura de um concurso excepcional de recrutamento de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais e altera (terceira alteração) a Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
Aprovar uma proposta de lei que proceda à revisão dos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, incluindo a adopção de provas públicas para o acesso aos tribunais superiores, a criação de uma quota de juizes conselheiros de preenchimento obrigatório por juristas de mérito não pertencentes às magistraturas <sup>53</sup> e a revisão dos regimes da aposentação e jubilação	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 175/X/3, de <b>11 de Janeiro de 2008</b> Procede à alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais	<b>Lei n.º 26/2008, de 27 de Junho</b> Nona alteração à Lei n.º 21/85, de 30 de Julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), e quinta alteração à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais)
Aprovar uma proposta de lei que proceda às alterações necessárias ao aprofundamento da autonomia do Conselho Superior da Magistratura, dotando-o de meios financeiros e humanos que lhe permitam exercer com maior eficácia as funções de gestão dos magistrados judiciais que lhe estão atribuídas pela respectiva lei orgânica	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 117/X/2, de <b>21 de Fevereiro de 2007</b> Aprova o regime de organização e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura	<b>Lei n.º 36/2007, de 14 de Agosto</b> Aprova o regime de organização e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura

(Continua)

<sup>53</sup> Conforme o texto da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 175/X/3 afirma, já existiam normas que previam uma quota de juizes conselheiros de preenchimento obrigatório por juristas de mérito não pertencentes às magistraturas. Assim, o que esta proposta vem criar são as condições que asseguram a aplicação efectiva dessas mesmas normas.

Quadro II [Continuação]

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Data de entrega das Propostas de Lei na Assembleia da República	Leis aprovadas nesta matéria
Aprovar uma proposta de lei que proceda ao aperfeiçoamento do regime jurídico do acesso ao direito e aos tribunais	No prazo de 120 dias	Proposta de Lei n.º 121/X/2, de <b>14 de Março de 2007</b> Altera a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais	<b>Lei 47/2007, de 28 de Agosto</b> Procede à primeira alteração à Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais
Aprovar uma proposta de lei que proceda à simplificação e modernização do regime jurídico das custas judiciais	No prazo de 90 dias	Proposta de Lei n.º 125/X/2, de <b>26 de Março de 2007</b> Autoriza o Governo a aprovar o Regulamento das Custas Processuais, introduzindo mecanismos de modernização e simplificação do sistema de custas, a revogar o Código das Custas Judiciais e a alterar o Código do Processo Civil, o Código do Processo Penal e o Código de Procedimentos e Processo Tributário	<b>Lei 26/2007, de 23 de Julho</b> Autoriza o Governo a aprovar um regulamento das custas processuais, introduzindo mecanismos de modernização e simplificação do sistema de custas, a revogar o Código das Custas Judiciais e a alterar os Códigos de Processo Civil, de Processo Penal e de Procedimento e de Processo Tributário <sup>54</sup>

<sup>54</sup> Na sequência desta Lei de Autorização foi aprovado o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro



# POLÍTICA ENERGÉTICA

## Quadro I

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005

Aprovada em Conselho de Ministros a 6 de Outubro de 2005 (D.R. 24/10/2005)

Aprova a Estratégia Nacional para a Energia

#### Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução<sup>55</sup>

Promover a revisão do quadro legislativo e regulamentar, com vista à liberalização do mercado da energia, ao reforço das energias renováveis, à promoção da eficiência energética, à introdução do aprovisionamento público energeticamente eficiente e ambientalmente relevante, à reorganização da fiscalidade e dos sistemas de incentivos do sistema energético, à prospectiva e inovação nos domínios da energia

#### Decretos-Lei aprovados nesta matéria

##### Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de Fevereiro

Estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do sistema eléctrico nacional, bem como ao exercício das actividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de electricidade e à organização dos mercados de electricidade, transpondo para a ordem jurídica interna os princípios da Directiva n.º 2003/54/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho

##### Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de Fevereiro

Estabelece os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN), bem como ao exercício das actividades de recepção, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de gás natural, e à organização dos mercados de gás natural, transpondo, parcialmente, para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho

##### Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro

Estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN), bem como ao exercício das actividades de armazenamento, transporte, distribuição, refinação e comercialização e à organização dos mercados de petróleo bruto e de produtos de petróleo.

(Continua)

<sup>55</sup> Esta Resolução do Conselho de Ministros não apresenta medidas calendarizadas, não sendo assim possível incluir qualquer referência a prazos para cumprimento das medidas propostas..

**Quadro I** [Continuação]**Decretos-Lei aprovados nesta matéria****Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril**

Aprova o Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar Interior nos Edifícios e transpõe parcialmente para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro

**Decreto-Lei n.º 140/2006, de 26 de Julho de 2006**

Desenvolve os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de Fevereiro, estabelecendo os regimes jurídicos aplicáveis ao exercício das actividades de transporte, armazenamento subterrâneo, recepção, armazenamento e regaseificação de gás natural liquefeito, à distribuição e comercialização de gás natural. Regula também a organização dos mercados de gás natural e procede ao completamento da transposição da Directiva n.º 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, iniciada com o citado Decreto-Lei 30/2006, bem como à transposição da Directiva n.º 2004/67/CE, de 26 de Abril.

**Decreto-Lei n.º 42/2007, de 22 de Fevereiro**

Define o regime jurídico aplicável à gestão, exploração, manutenção e conservação das infra-estruturas que integram o empreendimento de fins múltiplos de Alqueva (EFMA).

**Decreto-Lei n.º 225/2007, 31 de Maio**

Concretiza um conjunto de medidas ligadas às energias renováveis previstas na estratégia nacional para a energia, estabelecida através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24 de Outubro.

**Decreto-Lei n.º 363/2007, 2 de Novembro**

Estabelece o regime jurídico aplicável à produção de electricidade por intermédio de instalações de pequena potência, adiante designadas unidades de micro-produção.

**Decreto-Lei n.º 71/2008, de 15 de Abril**

Estabelece o sistema de gestão dos consumos intensivos de energia (SGCIE) por empresas e instalações consumidoras intensivas.

---

## POLÍTICA LEGISLATIVA

### Quadro I – A

#### Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006

Aprovada em Conselho de Ministros a 4 de Maio de 2006 (DR 18/05/2006)

Aprova o Programa Legislar Melhor

Medida adoptada ao abrigo desta Resolução	Prazo para o cumprimento da medida	Data de entrega da Proposta de Lei na Assembleia da República	Lei aprovada nesta matéria
Proposta de lei de alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, nomeadamente para efeitos de concretização da reforma do Diário da República	Na data de aprovação da presente resolução	Proposta de Lei n.º 69/X/1, de <b>12 de Maio de 2006</b> Procede à terceira alteração da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas	<b>Lei n.º 42/2007, de 30 de Junho de 2006</b> Procede à terceira alteração da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas

### Quadro I – B

#### Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006

Aprovada em Conselho de Ministros a 4 de Maio de 2006 (DR 18/05/2006)

Aprova o Programa Legislar Melhor

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Decretos-Lei sobre esta matéria
Decreto-lei que cria o Sistema de Certificação Electrónica do Estado – Infra-Estrutura de Chaves Públicas (SCEE), previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2005, de 3 de Novembro, e que atribui à Autoridade Nacional de Segurança as competências de autoridade credenciadora relativas ao SCEE	Na data de aprovação da presente resolução	<b>Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho</b> Procede à criação do Sistema de Certificação Electrónica do Estado – Infra-Estrutura de Chaves Públicas e designa a Autoridade Nacional de Segurança como autoridade credenciadora nacional.

(Continua)

## Quadro I - B [Continuação]

Medidas adoptadas ao abrigo desta Resolução	Prazos para o cumprimento das medidas	Decretos-Lei sobre esta matéria
Decreto-lei que altera a Lei Orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), adaptando-a ao SCEE	Na data de aprovação da presente resolução	<b>Decreto-Lei n.º 116-B/2006, de 16 de Junho</b> Altera a Lei Orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 184/98, de 6 de Julho, adaptando-a ao Sistema de Certificação Electrónica do Estado – Infra-Estrutura de Chaves Públicas.
Decreto-lei que estabelece como serviço público o acesso universal e gratuito ao Diário da República e as demais condições da sua utilização	Na data de aprovação da presente resolução	<b>Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de Junho</b> Estabelece como serviço público o acesso universal e gratuito ao Diário da República e as demais condições da sua utilização.
Decreto-lei que regula o novo regime de audições a entidades públicas e privadas.	No prazo de 120 dias	Ainda não aprovado
Guia Prático para a Elaboração dos Actos Normativos do Governo	No prazo de 180 dias	Ainda não aprovado
Deliberação do Conselho de Ministros que aprova o código de conduta das audições	No prazo de 180 dias	Ainda não aprovado

---

# ANEXO II

## XV Governo Constitucional

[3 de Maio de 2002 a 9 de Agosto de 2004]

Resoluções do  
Conselho de Ministros programáticas

---



**XV GOVERNO CONSTITUCIONAL****Resoluções do Conselho de Ministros programáticas****2002**

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 100/2002	Aprova o Programa Especial de Combate às Listas de Espera Cirúrgicas	199.º, g)
Resolução n.º 103/2002	Aprova o Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia	199.º, g)
Resolução n.º 116/2002	Aprova um conjunto de medidas para o desenvolvimento do ensino superior na área da saúde	199.º, g)
Resolução n.º 131/2002	Aprova um conjunto de medidas a adoptar na área da segurança alimentar, entre as quais a reestruturação da Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar	199.º, g)
Resolução n.º 133/2002	Aprova medidas nas áreas prioritárias para a indústria farmacêutica em Portugal, procedendo à revisão da Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2001, de 28 de Junho	199.º, g)
Resolução n.º 137/2002	Aprova a revisão anual, para 2002, do Plano Nacional de Emprego	199.º, g)

**2003**

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 6/2003	Aprova o conceito estratégico de defesa nacional	199.º, d) e g)
Resolução n.º 22/2003	Aprova o Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental, publicado em anexo	199.º, g)
Resolução n.º 42/2003	Promove a realização do Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos	199.º, g)
Resolução n.º 58/2003	Estabelece algumas alterações às quatro intervenções integradas no Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS) de Portugal continental	199.º, g)

(Continua)

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 63/2003	Aprova as orientações da política energética portuguesa	199.º, g)
Resolução n.º 64/2003	Aprova o Programa de Acção para o Sector Florestal, publicado em anexo	199.º, g)
Resolução n.º 68/2003	Define as linhas gerais do quadro estratégico e organizativo do sector energético	199.º, g)
Resolução n.º 88/2003	Aprova o II Plano Nacional contra a Violência Doméstica	199.º, g)
Resolução n.º 95/2003	Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública	199.º, e) e g)
Resolução n.º 97/2003	Define as orientações da política do turismo e aprova a Plano de Desenvolvimento do Sector do Turismo	199.º, g)
Resolução n.º 101/2003	Cria, no âmbito da Intervenção Operacional da Economia, inserida no QCA III, o Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), que substitui o Programa Operacional da Economia	199.º, g)
Resolução n.º 107/2003	Aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação	199.º, g)
Resolução n.º 108/2003	Aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico	199.º, g)
Resolução n.º 109/2003	Aprova a Iniciativa Nacional para a Banda Larga	199.º, g)
Resolução n.º 110/2003	Aprova o Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação	199.º, g)
Resolução n.º 111/2003	Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas	199.º, d) e g)
Resolução n.º 128/2003	Estabelece o Programa de Promoção do Emprego no Distrito do Porto (PROPEP)	199.º, g)
Resolução n.º 178/2003	Aprova as linhas orientadoras da reforma estrutural do sector florestal	199.º, g)
Resolução n.º 184/2003	Aprova o II Plano Nacional para a Igualdade	199.º, g)
Resolução n.º 185/2003	Aprova a revisão anual do Plano Nacional de Emprego para 2003	199.º, g)
Resolução n.º 192/2003	Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão para 2003-2005	199.º, g)

## 2004

<b>Resolução do Conselho de Ministros</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aprovação ao abrigo do artigo da CRP</b>
Resolução n.º 32/2004	Cria, no âmbito do PRIME, o PRIME-Jovem, Programa de Apoio à Iniciativa Empresarial dos Jovens	199.º, g)
Resolução n.º 37/2004	Aprova o Programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI)	199.º, g)
Resolução n.º 50/2004	Aprova o plano «100 compromissos para uma política da família»	199.º, g)
Resolução n.º 60/2004	Procede à renovação do Programa Escolhas, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro	199.º, g)
Resolução n.º 72/2004	Aprova as linhas gerais do modelo de reestruturação do sector das águas em Portugal e fixa as várias etapas da sua implementação	199.º, g)
Resolução n.º 83/2004	Define os princípios de enquadramento da rede ferroviária de alta velocidade para o século XXI, aprova o desenvolvimento das infra-estruturas e promove a preparação da integração no futuro plano ferroviário nacional	199.º, g)
Resolução n.º 105/2004	Aprova o Plano Nacional de Acção para a Prevenção	199.º, g)
Resolução n.º 119/2004	Aprova o Programa Nacional para as Alterações Climáticas	199.º, g)

