

# OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

**BOLETIM**

**6**

**FEVEREIRO 2015**

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| O OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA .....   | 3  |
| APRESENTAÇÃO .....  | 5  |
| <b>I PARTE</b>  |    |
| A – ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA .....   | 7  |
| 1. Considerações gerais .....   | 9  |
| 2. Considerações detalhadas sobre os anos 2012 e 2013 .....   | 9  |
| 3. Breve análise ao número e objeto de declarações de retificação (2012/2013) .....   | 12 |
| <b>Tabelas</b>  |    |
| Tabela I Total de diplomas publicados .....   | 19 |
| Tabela II Leis .....  | 20 |
| Tabela III Decretos-leis .....  | 22 |
| Tabela IV Leis de transposição de directivas / Leis que autorizam Decretos-leis de transposição de directivas .....                   | 23 |
| Tabela V Decretos-leis de transposição de directivas / Decretos-leis de execução de regulamentos europeus .....                       | 25 |
| Tabela VI Decretos-leis autorizados / Decretos-Leis que transpõem diretivas / Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas ..... | 27 |
| <b>II PARTE</b>   |    |
| Legislação Experimental   |    |
| Breve análise de diplomas que alteraram ou revogaram Legislação Experimental durante o ano de 2013 .....                              | 31 |
| - Regime Processual Civil Experimental .....  | 32 |
| - Lei dos Julgados de Paz .....   | 33 |
| - Lei da Mediação Penal .....   | 34 |
| - Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais .....  | 35 |
| Conclusões .....  | 36 |
| Referências Bibliográficas .....  | 37 |

### 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 213 847 420

### PERIODICIDADE

Anual  
Distribuição Gratuita

### CAPA E ARRANJO GRÁFICO

WORKS, Comunicação Global

### FEVEREIRO 2015

www.fd.unl.pt  
[Entrar em Investigação]  
ISSN 1647-1296

# OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

O Observatório da Legislação Portuguesa é um projeto 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 Tecnologia (FCT).

A equipa de investigação é composta pelos Professores João Caupers e Pierre Guibentif e por Marta Tavares de Almeida, assim como por bolseiros 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 da Legislação e Sociologia Jurídica.

Nos anos académicos de 2012 e 2013, a recolha e inserção de dados na base de dados do Observatório da Legislação Portuguesa, bem como a análise da legislação referida na Parte I, são da responsabilidade de Sandra Feitor e Sónia Rodrigues. O estudo inserido na Parte II deste Boletim é da autoria de Sónia Rodrigues.

## ANO ACADÉMICO 2013/2014

### **Assistente de Investigação:**

Sónia Rodrigues – Mestre em Direito Público  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

### **Bolseira de Investigação:**

Sandra Feitor – Doutoranda no Programa de Doutoramento  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



# OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

## APRESENTAÇÃO

1. Desde o *Boletim n.º 0*, primeira publicação do *Observatório da Legislação Portuguesa*, vinda a lume em 2007, foi considerada tarefa prioritária a leitura da actividade legislativa em termos quantitativos, o que se considerou representar um importante contributo para a compreensão da política (*policy*) legislativa.

Nos Boletins seguintes manteve-se a preocupação em fornecer dados quantitativos sobre a actividade legislativa, acrescentando-se um estudo dedicado cada ano a um tema diferente de técnica legislativa.

Neste número adotámos o mesmo modelo, embora estejamos a analisar, excecionalmente, dois anos (2012 e 2013). Com efeito, as dificuldades de financiamento do projecto no ano de 2013 atrasaram o trabalho de investigação e preparação do Boletim, que só teve início em meados de 2014.

Na Parte I, apresentamos e comentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2000-2013). Incluímos ainda nesta parte uma referência à questão das declarações de retificação, dado o desenvolvimento deste assunto no quadro do Programa *SIMPLEGIS*.

Na Parte II, apresentamos um breve trabalho sobre a legislação experimental, dado que houve nesta matéria alterações significativas no decurso de 2013.

2. Os dados recolhidos no presente *Boletim*, bem como nos números anteriores, têm como fonte principal a Base de Dados Relacional desenvolvida no âmbito deste projeto. Esta foi concebida como uma ferramenta que complementa as bases de dados oficiais, armazenando a legislação publicada em Portugal (*Diário da República Eletrónico, 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.

A elaboração das tabelas que se apresenta 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*.

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



I PARTE

# ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA



# ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Na esteira de uma opção constante nos Boletins do Observatório da Legislação Portuguesa, a Parte I trata da produção legislativa parlamentar e governamental dos anos de 2000 a 2013. O presente Boletim analisa mais detalhadamente os anos de 2012 e 2013, pretendendo comparar estes dois anos entre si mas também com os anos anteriores, nomeadamente com o ano de 2011.

A **Tabela I** apresenta os dados quantitativos da produção legislativa portuguesa em geral. As **Tabelas II e III** debruçam-se especificamente sobre a produção legislativa parlamentar e governamental, respectivamente. Apresentamos ainda nas **Tabelas IV e V** os dados relativos à influência do direito europeu, nomeadamente através do volume anual de decretos-leis de transposição de directivas e de execução de regulamentos europeus.

## 2. CONSIDERAÇÕES DETALHADAS SOBRE OS ANOS 2012 E 2013

Na análise da produção legislativa dos anos de 2012 e 2013, salientamos os seguintes aspectos:

**2.1.** Para uma melhor compreensão da produção legislativa dos anos 2012 e 2013 importa recordar as alterações que foram introduzidas pelo Programa *SIMPLEGIS* (2010), visando a redução da legislação publicada. Como referido no *Boletim n.º 5*<sup>1</sup>, nos anos de 2010 e 2011 verificou-se uma tendência para a redução da legislação aprovada.

Com o XIX Governo Constitucional, a partir de 2012, os números dos decretos-leis e outros diplomas começam a aproximar-se aos dos anos anteriores a 2010<sup>2</sup>. No entanto, em 2012, o **número global** da produção legislativa revela-se inferior aos anos anteriores, devido à eliminação da publicação de alguns tipos de portarias, nomeadamente das *portarias de caça*, que, pelo seu número muito elevado, introduziam distorções na análise global da produção normativa. Com efeito, estas portarias, num quadro de simplificação legislativa, deixaram de ser publicadas no *Diário da República* (a última *portaria de caça* foi publicada no *Diário da República* n.º64, de 31.03.2011), tendo havido uma substituição da publicação no Jornal Oficial por «outros meios de divulgação pública de mais fácil acesso e consulta»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Boletim n.º5*, Observatório da Legislação Portuguesa, p.10.

<sup>2</sup> João Caupers, Marta Tavares de Almeida, Pierre Guibentif, *Feitura das Leis – Portugal e a Europa*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, julho 2014, p. 209.

<sup>3</sup> Nomeadamente no sítio de *Internet* da Autoridade Florestal Nacional no caso da matéria cinegética e das Zonas de Intervenção Florestal e no sítio de *Internet* dos CTT (selos e formas estampilhadas). A publicação dos elementos gráficos dos instrumentos de gestão é realizada no Sistema Nacional de Informação Territorial.

Numa análise mais detalhada dos tipos de diversos diplomas, observa-se o seguinte:

- *Leis*: Regista-se a publicação de **70** leis em 2012 e de **87** em 2013 (**63** em 2010 e **70** em 2011).

O número superior de leis publicadas em 2011 que se mantém em 2012, pode encontrar explicação no facto de estarmos perante um Governo em fim de mandato, numa primeira fase, e na tomada de posse de um novo Governo, numa segunda fase. Certamente a crise económica tem também influência no acréscimo de diplomas legais, nomeadamente visando a adoção de medidas urgentes.

- *Decretos-leis*: Verifica-se a publicação de **281** decretos-leis em 2012 e de **180** em 2013, confirmando-se a tendência de aumento do número de decretos-leis (**137** em 2011).

Apesar de não se ter aproximado dos números dos anos anteriores – 2007 (424); 2008 (259); 2009 (333) – o ano de 2012 regista um aumento, mas em 2013 o número volta a baixar, embora mantendo-se ainda acima do número registado em 2011 (137).

Como referimos no Boletim n.º 5, a «diminuição significativa do número de decretos-leis publicados em 2010 e 2011, decorre certamente da aplicação do programa governamental *SIMPLEGIS*, que previa a redução do número de diplomas aprovados, como uma das medidas importantes num quadro de simplificação e acessibilidade da legislação»<sup>4</sup>. Com o abandono do programa referido e com a tomada de posse de um novo Governo, regista-se novamente, em 2012, um aumento de decretos-leis.

Em 2013, o número de decretos-leis baixa (de 281 para 180) e, em contrapartida, o número de leis publicadas sobe (de 70 em 2012 para 87 em 2013), o que pode ser explicado pela existência de uma maioria parlamentar. Esta facilita a opção pela aprovação de diplomas no Parlamento, o que lhes oferece uma legitimidade política acrescida.

- *Decretos regulamentares*: Em 2012 verifica-se um aumento exponencial do número de decretos regulamentares – **52** (**6** em 2010 e **2** em 2011). Poderá pensar-se que o legislador voltaria a optar pela aprovação de decretos regulamentares mas em 2013 o número volta a diminuir muito significativamente (foram publicados apenas **7** decretos regulamentares).

Em 2012 foram registados valores comparáveis com os dos anos de 2002 (50) e 2007 (92), o que pode ser explicado pelo facto de serem anos de criação e implementação das estruturas de novo Governo em exercício de funções.

- *Resoluções do Conselho de Ministros*: Regista-se também aqui um aumento face ao ano de 2011, no qual se tinha assistido a uma diminuição (**70**). Em 2012 as Resoluções do Conselho de Ministros publicadas sobem para **124** e em 2013 para **135**, com uma clara tendência para o aumento.

<sup>4</sup> Cfr. *Boletim n.º 5*, cit., p. 10.

- *Decretos*: Também relativamente a estes diplomas verifica-se em 2011 a publicação de um número relativamente baixo (**20**). Este número aumenta em 2012 (**42**), para decrescer ligeiramente em 2013 (**33**).

- *Portarias*: Em 2012 (**487**) e 2013 (**430**) regista-se um aumento face ao ano de 2011 (**360**). Contudo, o número continua a ser muito inferior aos números dos anos anteriores à vigência do Programa *SIMPLEGIS*: 1384 em 2010; 1510 em 2009. De facto, verificam-se aqui – como já o assinalámos – os efeitos da alteração das regras da publicação de alguns tipos de portarias, nomeadamente as relacionadas com a matéria cinegética.

**2.2.** Finalmente, importa referir dois importantes diplomas de simplificação legislativa.

No *Boletim n.º 5* referimos o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, aprovado pelo XVIII Governo Constitucional, e publicado ao abrigo das leis de autorização legislativa n.º 49/2010, de 12 de novembro e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (artigo 147.º), que veio simplificar o regime do exercício de diversas actividades económicas no âmbito da iniciativa *Licenciamento Zero*<sup>5</sup>, que se insere no quadro de medidas de simplificação legislativa, tendo em vista a desburocratização das relações entre as empresas e a Administração, visando o crescimento económico.

O Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho, em conjugação com a Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro, veio prorrogar a duração da fase experimental prevista no diploma de 2011 por mais um ano, de forma a implementar em toda a plenitude as medidas previstas no *Licenciamento Zero*, com a introdução de um regime simplificado para a instalação, funcionamento e modificação da maioria dos estabelecimentos comerciais num único ponto de contacto – o «Balcão do Empreendedor» –, o que veio a verificar-se a partir de 2 de maio de 2013, já na vigência do XIX Governo Constitucional<sup>6</sup>.

O projeto de simplificação administrativa *Licenciamento Zero* promovido pela Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA) foi distinguido, em 2013, como um projeto de excelência e inovação pela Comissão Europeia, no âmbito do *European Prize for Innovations in Public Administration*, na categoria de iniciativas inovadoras da Administração Pública para empresas.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2012, de 18 de maio, foi lançado o *Programa da Indústria Responsável*. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, aprovou o *Sistema da Indústria Responsável* (SIR) que veio regular o exercício da actividade industrial e eliminar entraves legais ao desenvolvimento da mesma, na linha do *Licenciamento Zero*.

Será interessante acompanhar e analisar as medidas subsequentes a estas, bem como monitorizar a aplicação das mesmas, não apenas no campo da simplificação administrativa mas também da simplificação legislativa.

<sup>5</sup> *Boletim n.º 5*, cit., p. 11.

<sup>6</sup> Cfr. <http://www.portaldaportadaempresa.pt/CVE/pt/LicenciamentoZero>.

### 3. BREVE ANÁLISE AO NÚMERO E OBJETO DE *DECLARAÇÕES DE RETIFICAÇÃO* (2012/2013)

**3.1.** Uma *declaração de retificação* é sempre grave, uma vez que, em princípio, revela falta de cuidado na elaboração e revisão dos diplomas e lesa o princípio da segurança jurídica.

Por vezes, face à complexidade dos diplomas ou à sua importância jurídica, as sucessivas *declarações de retificação* podem levar a erro judiciário na aplicação da lei ao caso concreto.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, identificação e o formulário dos diplomas, na versão republicada em anexo à Lei n.º 43/2014, de 11 de Julho, delimita os parâmetros das *declarações de retificação*, quer quanto ao objeto, quer quanto ao limite temporal<sup>7</sup>.

**3.2.** No quadro dos programas de simplificação e melhoria da qualidade legislativa, aprovados desde 2006, encontramos referências a medidas propostas com o objetivo de reduzir o número de erros nos diplomas e, conseqüentemente, das *declarações de retificação*.

Assim, no importante *Programa Legislar Melhor*<sup>8</sup>, regista-se uma preocupação de consagrar as condições que permitam legislar melhor «com mais justificação, adequação e qualidade dos actos normativos». E, mais concretamente, o Programa *SIMPLEGIS*<sup>9</sup> define como um dos seus objectivos «a emissão de menos *declarações de retificação de diplomas* em resultado da redução do número de erros cometidos na sua publicação para que possa haver confiança no texto publicado no Diário da República»<sup>10</sup>.

**3.3.** Neste sentido, consideramos importante analisar a evolução do número de *declarações de retificação* e o seu objeto.

De acordo com dados disponíveis<sup>11</sup>, antes do Programa *SIMPLEGIS* ter entrado em vigor (maio de 2010), a percentagem de decretos-leis e decretos regulamentares não retificados era de **89%**, o que correspondia a uma emissão de **43** *declarações de retificação*. O objetivo daquele Programa era, então, subir a percentagem dos diplomas não retificados para **95%**, o que foi alcançado no final do ano de 2010, com a publicação de apenas **7** *declarações de retificação*. Em 2011, a percentagem de decretos-leis e decretos regulamentares não retificados baixou para **92%**, o que correspondia a uma emissão de **11** *declarações de retificação*. Em 2012 verifica-se que aumenta o número de retificações de decretos-leis e decretos regulamentares para **25** (pelo que baixa a percentagem de

<sup>7</sup> Para uma análise mais detalhada sobre o regime das retificações, cfr. MIGUEL PEDROSA MACHADO, SÓNIA RODRIGUES, ADRIANA CORREIA de OLIVEIRA, «Em torno de um estudo de caso sobre retificações legislativas no Código de Processo Penal», in Boletim n.º 2, Observatório da Legislação Portuguesa, CEDIS, FDUNL, Dezembro 2009.

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de maio.

<sup>9</sup> Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro.

<sup>10</sup> Itálico nosso.

<sup>11</sup> DIANA ETTNER, JOÃO TIAGO SILVEIRA, «Programas de *Better Regulation*» em Portugal: o *SIMPLEGIS*», in *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*, Número 1, 2014, p. 17.

diplomas não rectificadas para **91%**). Finalmente, em 2013 a percentagem de decretos-leis e decretos regulamentares não retificados volta a baixar, descendo até aos números registados antes de 2010 – **89%**, correspondendo a **20 declarações de retificação** a decretos-leis e decretos regulamentares. Regista-se, assim, um retrocesso em relação ao objetivo de reduzir o número de retificações a decretos-leis e decretos regulamentares (ver tabela A).

**Decretos-Leis e Decretos Regulamentares** - % de diplomas não retificados e número de *declarações de retificação*.

| ANOS       | % DIPLOMAS NÃO RETIFICADOS | DECLARAÇÕES DE RETIFICAÇÃO |
|------------|----------------------------|----------------------------|
| Antes 2010 | 89%                        | 43                         |
| 2010       | 95%                        | 7                          |
| 2011       | 92%                        | 11                         |
| 2012       | 91%                        | 25                         |
| 2013       | 89%                        | 20                         |

**3.4.** Além da reflexão que acabámos de fazer com base no número de *declarações de retificação*, importa analisar o objeto das mesmas. No universo das *declarações de retificação* considerámos leis e decretos-leis. Obviamente, não comentamos todas as *declarações de retificação* mas apenas aquelas que consideramos particularmente significativas, quer pela importância do diploma em causa, quer pela falta óbvia de cuidado que demonstram.

#### DIPLOMAS/DECLARAÇÕES DE RETIFICAÇÃO APROVADAS EM 2012

A lista que apresentamos enumera exemplos de diplomas retificados, com situações que consideramos importante salientar, nomeadamente: *declaração de retificação* de anterior *declaração de retificação*, ou seja, duplas retificações ao mesmo diploma (por exemplo, nomeadamente – Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro – Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Saúde; Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de Novembro – Introduz a carreira de bombeiro especialista).

|   | RETIFICAÇÕES 2012   | COMENTÁRIOS  |
|---|---|--|
| 1 | Dec.-Lei n.º 8/2012, de 18.01<br><br>Declaração de Retificação n.º 2/2012 de 25.01  | Diploma que regulamenta as <i>regras de recrutamento e selecção dos gestores públicos</i> .<br><br>A Declaração de Retificação não se cinge à correcção de meros lapsos, mas veio acrescentar matéria ao artigo.<br><br>Ou seja, no art. 28.º do Decreto-Lei n.º 8/2012, o n.º 8 passou a n.º 9, criou-se um novo n.º 8 e um novo n.º10. Esta situação ultrapassa o disposto na Lei Formulário, pelo que , em nosso entender é ilegal. |
| 2 | Dec.-Lei n.º 124/2011, de 29.12<br><br>1.ª Declaração de Retificação n.º 12/2012, de 27.02<br><br>2.ª Declaração de Retificação n.º 15/2012, de 16.03 | Aprova a <i>Lei Orgânica do Ministério da Saúde</i> , reforçando as atribuições de cada entidade na área da sua missão nuclear.<br><br>Assume especial relevância por se tratar de uma dupla retificação ao diploma, o que revela falta de cuidado na feitura e revisão dos diplomas.  |
| 3 | Dec.-Lei n.º 249/2012, de 21.11<br><br>1.ª Declaração de Retificação n.º 3/2013, de 18.01<br><br>2.ª Declaração de Retificação n.º 4-A/2013, de 18.01 | Diploma que <i>introduz a carreira de bombeiro especialista</i> .<br><br>O mesmo Decreto-lei foi rectificado duas vezes. A Declaração de Retificação n.º 3/2013, vem corrigir lapsos no texto do diploma.<br><br>A Declaração de Retificação n.º 4/2013, vem introduzir correções no anexo ao diploma, as quais não tinham sido retificadas anteriormente. A dupla Retificação revela dupla falta de cuidado.                          |

## DIPLOMAS/DECLARAÇÕES DE RETIFICAÇÃO APROVADAS EM 2013

A lista que apresentamos seguidamente enumera também exemplos de diplomas rectificadas em que se verificam igualmente situações de *declarações de retificação* a anterior *declaração de retificação* em relação ao mesmo diploma (*por exemplo, Lei n.º 75/2013 – Regime Jurídico das Autarquias Locais*); *declarações de retificação* respeitantes a normas de remissão (*por exemplo, Decreto-Lei n.º 36/2013 – Estabelece as normas de execução do Orçamento de Estado para 2013*); *declarações de retificação* numerosas em diplomas de especial importância (*por exemplo, Lei n.º 41/2013 – Código de Processo Civil*).

| RETIFICAÇÕES 2013 |   | COMENTÁRIOS  |
|-------------------|---|--|
|                   | Dec-Lei n.º 14/2013, de 28.01<br><br>Declaração de Retificação n.º 7/2013, de 13.02   | Diploma que procede à <i>sistematização e harmonização da legislação referente ao Número de Identificação Fiscal</i> .<br><br>O presente diploma sofreu alterações meramente ortográficas e gramaticais correspondendo a correcções formais nos termos da Lei Formulário.<br><br>Contudo, foram corrigidos quinze artigos, o que revela descuido na elaboração e revisão dos diplomas.   |
| <b>2</b>          | Lei n.º 20/2013, de 21.02<br><br>Declaração de Retificação n.º 16/2013, de 22.03  | Diploma que procede à <i>20.ª alteração ao Código de Processo Penal</i><br><br>Na alteração ao diploma, não se incluiu uma referência ao n.º 6 do artigo 337.º, que se manteve inalterado, o que deveria ser feito de acordo com as regras de Legística Formal.  |
| <b>3</b>          | Dec-Lei n.º 36/2013, de 11.03<br><br>Declaração de Retificação n.º 25/2013, de 10.05  | Diploma que estabelece as <i>normas de execução do Orçamento do Estado para 2013</i> .<br><br>Faz-se uma remissão incompleta, omitindo-se um dos diplomas para o qual se queria fazer esta remissão.<br><br>A Declaração de Retificação vem corrigir esta situação enumerando os dois diplomas para os quais se queria fazer a remissão.<br><br>Dada a importância de uma remissão correta, esta situação revela-se preocupante. |
| <b>4</b>          | Lei n.º 41/2013, de 26.06<br><br>Declaração de Retificação n.º 36/2013, de 12.08  | Diploma que altera o <i>Código de Processo Civil</i> .<br>Retificam-se 14 artigos.<br><br>O Código de Processo Civil sofreu profunda reforma, tendo visto o seu texto e artigos reformulados e alterados, pelo que as inexatidões vêm aumentar as dificuldades na sua compreensão e aplicação.   |
| <b>5</b>          | Lei n.º 73/2013, de 3.09<br><br>Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01.11   | Diploma que rege o <i>regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais</i> .<br><br>A Declaração de Retificação procede à correção da numeração de diversos artigos e de designações contidas no articulado.  |
| <b>6</b>          | Lei n.º 75/2013, de 12.09<br><br>1.º Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 01.11<br><br>2.º Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11.11 | Diploma que estabelece o <i>Regime jurídico das autarquias locais</i> .<br>A 1.ª Declaração de Retificação faz meras correções formais.<br>A 2.ª Retificação, procede a mais correções formais no Anexo I, num artigo.<br><br>Dada a importância do diploma, a existência de duplas Retificações acentua ainda mais a falta de cuidado na formulação e revisão do diploma.   |
| <b>7</b>          | Dec.-Lei n.º 128/2013, de 5.09<br><br>Declaração de Retificação n.º 47/2013, de 04.11   | Diploma que define o <i>regime jurídico dos medicamentos de uso humano</i> .<br><br>Vem fazer Retificações ao texto do Anexo II ao diploma – nomeadamente aos art.º 64.º a 66.º, alterando completamente o texto dos artigos. Não se limitando a qualquer mera correção formal, ortográfica ou gramatical.<br><br>Esta Retificação vai para além do disposto na Lei Formulário. É, em nosso entender, uma retificação ilegal.    |



TABELAS

# PRODUÇÃO LEGISLATIVA



## TABELA I

## TOTAL DE DIPLOMAS PUBLICADOS

|      | Total de diplomas |     | Leis |       | Decretos-Leis |       | Decretos-Regulamentares |      | Resoluções de Conselho de Ministros |       | Decretos |      | Portarias |       |
|------|-------------------|-----|------|-------|---------------|-------|-------------------------|------|-------------------------------------|-------|----------|------|-----------|-------|
|      | N.º               | %   | N.º  | %     | N.º           | %     | N.º                     | %    | N.º                                 | %     | N.º      | %    | N.º       | %     |
| 2000 | 2203              | 100 | 46   | 2,09  | 378           | 17,16 | 22                      | 1    | 188                                 | 8,53  | 29       | 1,32 | 1540      | 69,90 |
| 2001 | 2367              | 100 | 128  | 5,41  | 377           | 15,93 | 22                      | 0,93 | 188                                 | 7,94  | 47       | 1,99 | 1605      | 67,81 |
| 2002 | 2278              | 100 | 40   | 1,76  | 334           | 14,6  | 50                      | 2,19 | 155                                 | 6,80  | 41       | 1,80 | 1658      | 72,78 |
| 2003 | 2210              | 100 | 115  | 5,20  | 342           | 15,48 | 18                      | 0,81 | 201                                 | 9,10  | 56       | 2,52 | 1478      | 66,88 |
| 2004 | 2265              | 100 | 63   | 2,56  | 257           | 10,43 | 26                      | 1,05 | 195                                 | 7,91  | 39       | 1,58 | 1885      | 76,47 |
| 2005 | 1923              | 100 | 69   | 3,59  | 244           | 12,69 | 14                      | 0,73 | 204                                 | 10,61 | 29       | 1,51 | 1363      | 70,88 |
| 2006 | 2012              | 100 | 65   | 3,23  | 257           | 12,77 | 21                      | 1,04 | 174                                 | 8,65  | 26       | 1,29 | 1469      | 73,01 |
| 2007 | 2546              | 100 | 75   | 2,95  | 424           | 16,65 | 92                      | 3,61 | 197                                 | 7,74  | 32       | 1,26 | 1726      | 67,79 |
| 2008 | 2276              | 100 | 73   | 3,21  | 259           | 11,38 | 21                      | 0,92 | 213                                 | 9,36  | 58       | 2,55 | 1652      | 72,58 |
| 2009 | 2150              | 100 | 126  | 5,86  | 333           | 15,49 | 29                      | 1,35 | 123                                 | 5,72  | 29       | 1,35 | 1510      | 70,23 |
| 2010 | 1749              | 100 | 63   | 3,61  | 164           | 9,39  | 6                       | 0,34 | 112                                 | 6,41  | 20       | 1,15 | 1384      | 79,27 |
| 2011 | 658               | 100 | 70   | 10,64 | 137           | 20,82 | 2                       | 0,30 | 70                                  | 10,64 | 20       | 3,04 | 360       | 54,71 |
| 2012 | 1056              | 100 | 70   | 6,63  | 281           | 26,61 | 52                      | 4,92 | 124                                 | 11,74 | 42       | 3,98 | 487       | 46,12 |
| 2013 | 872               | 100 | 87   | 9,98  | 180           | 20,64 | 7                       | 0,80 | 135                                 | 15,48 | 33       | 3,78 | 430       | 49,31 |

**Obsv:** Esta tabela apresenta o volume anual de atos legislativos (leis e decretos-lei) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na 1ª Série do D.R., nos termos da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na versão republicada em anexo à Lei n.º 43/2014, de 11 de Julho (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministros; decretos e portarias). Não considerámos, como já referido, a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo.

## TABELA II

## LEIS

|      | Total |     | Leis Constitucionais* |      | Leis Orgânicas |       | Leis de Autorização Legislativa** |       | Leis de Bases*** |      | Leis de transposição de diretivas |       | Outras leis |       | Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações**** |
|------|-------|-----|-----------------------|------|----------------|-------|-----------------------------------|-------|------------------|------|-----------------------------------|-------|-------------|-------|---|
|      | N.º   | %   | N.º                   | %    | N.º            | %     | N.º                               | %     | N.º              | %    | N.º                               | %     | N.º         | %     | N.º   |
| 2000 | 46    | 100 | -                     | -    | 3              | 6,52  | 10                                | 21,74 | 1                | 2,17 | 1                                 | 2,17  | 31          | 67,39 | -   |
| 2001 | 128   | 100 | 1                     | 0,78 | 6              | 4,69  | 3                                 | 2,34  | -                | -    | -                                 | -     | 51          | 39,84 | 67  |
| 2002 | 40    | 100 | -                     | -    | 2              | 5,00  | 10                                | 25,00 | -                | -    | -                                 | -     | 28          | 70,00 | -   |
| 2003 | 115   | 100 | -                     | -    | 2              | 2,74  | 20                                | 27,40 | -                | -    | 3                                 | 4,11  | 48          | 65,75 | 42  |
| 2004 | 63    | 100 | 1                     | 1,59 | 5              | 7,94  | 6                                 | 9,52  | 1                | 1,59 | 5                                 | 7,94  | 45          | 71,43 | -   |
| 2005 | 69    | 100 | 1                     | 2,63 | 5              | 13,16 | 3                                 | 7,89  | -                | -    | 1                                 | 2,63  | 28          | 73,68 | 31  |
| 2006 | 65    | 100 | -                     | -    | 5              | 7,69  | 7                                 | 10,77 | 1                | 1,54 | 5                                 | 7,69  | 47          | 72,31 | -   |
| 2007 | 75    | 100 | -                     | -    | 2              | 2,67  | 13                                | 17,33 | 2                | 2,67 | 3                                 | 4,00  | 55          | 73,33 | -   |
| 2008 | 73    | 100 | -                     | -    | 3              | 4,11  | 8                                 | 10,96 | -                | -    | 6                                 | 8,22  | 56          | 76,71 | -   |
| 2009 | 126   | 100 | -                     | -    | 4              | 4,04  | 13                                | 13,13 | 1                | 1,01 | 5                                 | 5,05  | 76          | 76,77 | 27  |
| 2010 | 63    | 100 | -                     | -    | 3              | 4,76  | 4                                 | 6,35  | -                | -    | 6                                 | 9,52  | 50          | 79,37 | -   |
| 2011 | 70    | 100 | -                     | -    | 1              | 1,43  | 1                                 | 1,43  | -                | -    | 7                                 | 10,00 | 61          | 87,14 | -   |
| 2012 | 70    | 100 | -                     | -    | -              | -     | 1                                 | 1,43  | 1                | 1,43 | 4                                 | 5,71  | 63          | 90,00 | 1   |
| 2013 | 87    | 100 | -                     | -    | 2              |       | 5                                 |       | 1                |      | 8                                 |       | 71          |       | 1*  |

## \* Leis Constitucionais:

**2001:** Lei Constitucional n.º 1/2001, que altera a Constituição da República Portuguesa (quinta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

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

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

## \*\* 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 de Bases:**

**Lei n.º 17/2000**, que aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social.

Nos anos de 2002 e 2005 não houve aprovação de nenhuma lei de bases, mas introduziram-se alterações ao regime de leis de bases já existentes.

**Lei n.º 13/2002**, que 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 30/2004**, que aprova a Lei de Bases do Desporto.

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

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

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

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

**Lei n.º 1-A/2009, que** aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.

**Lei n.º 52/2012**, aprova a Lei de Bases dos Cuidados Paliativos.

**Lei n.º 30/2013**, aprova a Lei de Bases da Economia Social.

**\*\*\*\* Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações:** para facilitar a comparação entre os anos analisados, as leis desta categoria não são tidas em conta no cálculo das percentagens.

## TABELA III

## DECRETOS-LEIS

|      | Total |     | Decretos-Leis autorizados* |      | Outros Decretos-Leis |       |
|------|-------|-----|----------------------------|------|----------------------|-------|
|      | N.º   | %   | N.º                        | %    | N.º                  | %     |
| 2000 | 378   | 100 | 0                          | -    | 378                  | 100   |
| 2001 | 377   | 100 | 2                          | 0,53 | 375                  | 99,47 |
| 2002 | 334   | 100 | 1                          | 0,30 | 333                  | 99,70 |
| 2003 | 342   | 100 | 15                         | 4,39 | 327                  | 95,61 |
| 2004 | 257   | 100 | 13                         | 5,06 | 244                  | 94,94 |
| 2005 | 244   | 100 | 2                          | 0,82 | 242                  | 99,18 |
| 2006 | 257   | 100 | 4                          | 1,56 | 253                  | 98,44 |
| 2007 | 424   | 100 | 17                         | 4,01 | 407                  | 95,99 |
| 2008 | 259   | 100 | 13                         | 5,02 | 246                  | 94,98 |
| 2009 | 333   | 100 | 24                         | 7,21 | 309                  | 92,79 |
| 2010 | 164   | 100 | 4                          | 2,44 | 160                  | 97,56 |
| 2011 | 137   | 100 | 5                          | 3,65 | 132                  | 96,35 |
| 2012 | 281   | 100 | 3                          | 1,07 | 278                  | 98,93 |
| 2013 | 180   | 100 | 9                          | 5,00 | 171                  | 95,00 |

\* **Decretos-Leis 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-leis autorizados, por três ordens de razões: os decretos-leis 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.

## TABELA IV

## RELEVÂNCIA DO DIREITO EUROPEU

LEIS DE TRANSPOSIÇÃO DE DIRECTIVAS / LEIS QUE AUTORIZAM  
DECRETOS-LEIS DE TRANSPOSIÇÃO DE DIRECTIVAS

|      | Total de leis | Total de leis que transpõem diretivas | Total de leis que autorizam decretos-leis de transposição de diretivas |
|------|---------------|---------------------------------------|--|
| 2000 | 46            | 1                                     | 1  |
| 2001 | 128           | -                                     | -  |
| 2002 | 40            | -                                     | 1  |
| 2003 | 115           | 3                                     | 2  |
| 2004 | 63            | 5                                     | -  |
| 2005 | 69            | 1                                     | -  |
| 2006 | 65            | 5                                     | 2  |
| 2007 | 75            | 3                                     | 2  |
| 2008 | 73            | 6                                     | 1  |
| 2009 | 126           | 5                                     | 1  |
| 2010 | 63            | 6                                     | 1  |
| 2011 | 70            | 7                                     | -  |
| 2012 | 70            | 4                                     | -  |
| 2013 | 87            | 8                                     | 1  |

Leis de transposição de diretivas:

**2000:** Lei n.º 9/2000, de 15 de junho

**2003:** Lei n.º 3/2003, de 15 de janeiro; Lei n.º 53/2003, de 22 de agosto; Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto;

**2004:** Lei n.º 18/2004, de 11 de maio; Lei n.º 25/2004, de 8 de julho; Lei n.º 34/2004, de 29 de julho; Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto; Lei n.º 50/2004, de 24 de agosto;

**2005:** Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro;

**2006:** Lei n.º 19/2006, de 12 de junho; Lei n.º 20/2006, de 23 de junho; Lei n.º 24/2006, de 30 de junho; Lei n.º 31/2006, de 21 de julho; Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

**2007:** Lei n.º 22/2007, de 29 de junho; Lei n.º 30/2007, de 6 de agosto; Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto;

- 2008:** Lei n.º 8/2008, de 18 de fevereiro; Lei n.º 14/2008, de 12 de março; Lei n.º 16/2008, de 1 de abril; Lei n.º 25/2008, de 5 de junho; Lei n.º 27/2008, de 30 de junho; Lei n.º 32/2008, de 17 de julho;
- 2009:** Lei n.º 6/2009, de 29 de janeiro; Lei n.º 9/2009, de 4 de março; Lei n.º 12/2006, de 26 de março; Lei n.º 19/2009, de 12 de maio; Lei n.º 29/2009, de 29 de junho;
- 2010:** Lei n.º 1/2010, de 15 de janeiro; Lei n.º 12/2010, de 25 de junho; Lei n.º 19/2010, de 23 de agosto; Lei n.º 24/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 25/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 27/2010, de 30 de agosto;
- 2011:** Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro; Lei n.º 8/2011, de 11 de abril; Lei n.º 16/2011, de 3 de maio; Lei n.º 37/2011, de 22 de junho; Lei n.º 46/2011, de 24 de junho; Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro; Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro.
- 2012:** Lei n.º 14/2012, de 23 de março; Lei n.º 17/2012, de 26 de abril; Lei n.º 18/2012, de 7 de maio; Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.
- 2013:** Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro; Lei n.º 26/2013, de 11 de abril; Lei n.º 32/2013, de 10 de maio; Lei n.º 36/2013, de 12 de junho; Lei n.º 37/2013, de 14 de junho; Lei n.º 55/2013, de 08 de agosto; Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto; Lei n.º 82/2013, de 06 de dezembro.

**Leis de autorização de decretos-leis que transpõem diretivas:**

- 2000:** Lei n.º 1/2000, de 16 de março;
- 2002:** Lei n.º 18/2002, de 15 de julho;
- 2003:** Lei n.º 7/2003, de 9 de maio; Lei n.º 27/2003, de 30 de julho;
- 2006:** Lei n.º 3/2006, de 21 de fevereiro; Lei n.º 18/2006, de 29 de maio;
- 2007:** Lei n.º 25/2007, de 18 de julho; Lei 65-A/2007, de 26 de novembro;
- 2008:** Lei n.º 55/2008, de 4 de setembro;
- 2009:** Lei n.º 84/2009, de 26 de agosto;
- 2010:** Lei n.º 18/2010, de 16 de agosto;
- 2013:** Lei n.º 25/2013, de 8 de abril;

## TABELA V

## RELEVÂNCIA DO DIREITO EUROPEU

DECRETOS-LEIS/DECRETOS-LEIS DE TRANSPOSIÇÃO DE DIRETIVAS /  
DECRETOS-LEIS DE EXECUÇÃO DE REGULAMENTOS EUROPEUS

|             | Total de Decretos-Leis |     | Decretos-Leis de transposição de diretivas* |       | Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus** |      | Outros Decretos-Leis |       |
|-------------|------------------------|-----|---|-------|--|------|----------------------|-------|
|             | N.º                    | %   | N.º   | %     | N.º  | %    | N.º                  | %     |
| <b>2000</b> | 378                    | 100 | 56  | 14,81 | 1  | 0,26 | 321                  | 84,92 |
| <b>2001</b> | 377                    | 100 | 41  | 10,88 | 1  | 0,27 | 335                  | 88,86 |
| <b>2002</b> | 334                    | 100 | 54  | 16,17 | 3  | 0,90 | 277                  | 82,93 |
| <b>2003</b> | 342                    | 100 | 100   | 29,24 | -  | -    | 242                  | 70,76 |
| <b>2004</b> | 257                    | 100 | 52  | 20,23 | 2  | 0,78 | 203                  | 78,99 |
| <b>2005</b> | 244                    | 100 | 66  | 27,05 | 4  | 1,64 | 174                  | 71,31 |
| <b>2006</b> | 257                    | 100 | 51  | 20,23 | 6  | 2,33 | 200                  | 77,82 |
| <b>2007</b> | 424                    | 100 | 74  | 17,45 | 8  | 1,89 | 342                  | 80,67 |
| <b>2008</b> | 259                    | 100 | 47  | 18,15 | 8  | 3,09 | 204                  | 78,76 |
| <b>2009</b> | 333                    | 100 | 44  | 13,21 | 8  | 2,40 | 281                  | 84,38 |
| <b>2010</b> | 164                    | 100 | 52  | 31,71 | 1  | 0,61 | 111                  | 67,68 |
| <b>2011</b> | 137                    | 100 | 38  | 27,74 | 3  | 2,19 | 96                   | 70,07 |
| <b>2012</b> | 281                    | 100 | 41  | 14,59 | 4  | 1,42 | 236                  | 83,99 |
| <b>2013</b> | 180                    | 100 | 39  | 21,67 | 3  | 1,67 | 138                  | 76,67 |

\* Saliente-se que o número de decretos-leis de transposição de diretivas não nos dá a noção exata das diretivas efetivamente transpostas. Com efeito, em muitos casos, um decreto-lei procede à transposição de várias diretivas.

**\*\*Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus:**

**2000:** Decreto-Lei n.º 54-A/2000

**2001:** Decreto-Lei n.º 168/2001

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

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

- 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
- 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
- 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
- 2008:** Decreto-Lei n.º 35/2008; Decreto-Lei n.º 37-A/2008; Decreto-Lei n.º 45/2008; Decreto-Lei n.º 60/2008; Decreto-Lei n.º 125/2008; Decreto-Lei n.º 127/2008; Decreto-Lei n.º 178/2008; Decreto-Lei n.º 241/2008
- 2009:** Decreto-Lei n.º 4/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto Lei n.º 58/2009; Decreto-Lei n.º 169/2009; Decreto-Lei n.º 211/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009; Decreto-Lei n.º 293/2009; Decreto-Lei n.º 311/2009
- 2010:** Decreto-Lei n.º 76/2010.
- 2011:** Decreto-Lei n.º 23/2011; Decreto-Lei n.º 36/2011; Decreto-Lei n.º 56/2011
- 2012:** Decreto-Lei n.º 95/2012; Decreto-Lei n.º 109/2012; Decreto-Lei n.º 220/2012; Decreto-Lei n.º 257/2012.
- 2013:** Decreto-Lei n.º 123/2013; Decreto-Lei n.º 130/2013; Decreto-Lei n.º 141/2013.

## TABELA VI

## DECRETOS-LEIS AUTORIZADOS / DECRETOS-LEIS QUE TRANSPÕEM DIRETIVAS/DECRETOS-LEIS AUTORIZADOS QUE TRANSPÕEM DIRETIVAS

| Ano  | Decretos-Leis autorizados | Decretos-Leis de transposição de diretivas | Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas * |
|------|---------------------------|--|---|
| 2000 | -                         | 56   | -   |
| 2001 | 2                         | 41   | -   |
| 2002 | 1                         | 54   | -   |
| 2003 | 15                        | 100  | 1   |
| 2004 | 13                        | 52   | 1   |
| 2005 | 2                         | 66   | -   |
| 2006 | 4                         | 51   | 3   |
| 2007 | 17                        | 74   | 5   |
| 2008 | 13                        | 47   | -   |
| 2009 | 24                        | 44   | 4   |
| 2010 | 4                         | 52   | 2   |
| 2011 | 5                         | 38   | -   |
| 2012 | 3                         | 41   | 2   |
| 2013 | 5                         | 39   | 2   |

\***2003:** Decreto-Lei n.º 296/2003, de 21 de novembro

**2004:** Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro

**2006:** Decreto-Lei n.º 52/2006, de 15 de março; Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 145/2006, de 31 de julho

**2007:** Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-B/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-C/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 393/2007, de 31 de dezembro; Decreto-Lei n.º 394/2007, 31 de dezembro

**2009:** Decreto-Lei n.º 126/2009, de 27 de maio; Decreto-Lei 186/2009, de 12 de agosto; Decreto-Lei n.º 313/2009, de 27 de outubro; Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro

**2010:** Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho; Decreto-Lei n.º 134/2010, de 27 de dezembro

**2012:** Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto; Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro.

**2013:** Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio; Decreto n.º 63-A/2013, de 10 de maio;



II PARTE

# LEGISLAÇÃO EXPERIMENTAL



# BREVE ANÁLISE DE DIPLOMAS QUE ALTERARAM OU REVOGARAM LEGISLAÇÃO EXPERIMENTAL DURANTE O ANO 2013

## SÓNIA RODRIGUES

Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa  
Advogada-estagiária - *Vieira da Luz & Associados, R.L.*

O desenvolvimento dos estudos de avaliação legislativa durante a segunda metade do século passado conduziu a uma preocupação, cada vez mais visível, com a qualidade da lei, nomeadamente com os efeitos da mesma na sociedade. Passou-se a dar cada vez mais importância aos instrumentos de avaliação de impacto {foram sendo essenciais}, independentemente da fase em que fossem utilizados – *ex ante*, concomitante ou *ex post*.

Entre as técnicas de avaliação legislativa, destacaremos aqui a *experimentação legislativa*, técnica que se aproxima de uma avaliação *ex ante*, uma vez que a lei inicia a sua vigência logo como experimental, mas caminha para uma avaliação *ex post*, na medida em que, findo o período experimental, o legislador avalia os resultados que a lei experimental (durante o período experimental) produziu. Esta solução foi considerada como apropriada nos casos de legislação de forte impacto social, em matérias sensíveis para a opinião pública e fracturantes na sociedade. Com a lei experimental, o legislador tem a oportunidade de *experimentar* determinada solução, propor determinada reforma, mantendo a liberdade de depois a corrigir, modificar, ampliar ou até mesmo eliminar, de acordo com a avaliação feita durante o período experimental.

No quadro de um Estado de Direito a legislação experimental deve obedecer a determinados requisitos. A forma jurídica do ato legislativo deve corresponder à definida constitucionalmente para a matéria a legislar; o prazo da vigência da lei deverá ser expressamente determinado; a indicação de que se trata de uma legislação experimental tem de ser referida em termos claros no diploma. Estes requisitos são ainda mais relevantes quando a legislação experimental é *parcial*, ou seja, delimitada no território ou na população e que se aplica durante um período de tempo, na medida em que pode contender com o princípio da igualdade<sup>12</sup>. Contudo, estando em causa o interesse público do período experimental, não se considerará violado o imperativo da igualdade<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> DIANA ETTNER, JOÃO TIAGO SILVEIRA, «Programas de *Better Regulation*» em Portugal: o SIMPLEGIS», in *E-Pública*, *Revista Electrónica de Direito Público*, Número 1, 2014, p. 17.

<sup>13</sup> Veja-se o caso francês e italiano que condicionaram a constitucionalidade das leis experimentais à efectiva necessidade de as utilizar como forma de avaliação de políticas públicas (cfr. RODOLFO PAGANO *apud* CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, 2007, p. 493).

Nos debates sobre a legislação experimental invoca-se, diversas vezes<sup>14</sup>, o perigo de a mesma vir a ferir princípios constitucionais, se não forem respeitados alguns dos pressupostos para a sua elaboração. Consideramos que esta situação pode ocorrer, mas pode ser acautelada. Na verdade, a adoção da legislação experimental constitui um método de avaliação legislativa válido e fornece um instrumento útil ao legislador face a dificuldades na escolha das medidas a adotar.

Leis experimentais aprovadas até à data:

| Diploma                         | Data  | Assunto  | Alterações   |
|---------------------------------|-------|--|--|
| <b>Lei n.º 19-A/96</b>          | 29/06 | Rendimento Mínimo Garantido                                | Revogada - Lei n.º 13/2003, 21/05                      |
| <b>Lei n.º 122/99</b>           | 20/08 | Vigilância eletrónica                                      | Revogada - Lei n.º 33/2010, 2/09                       |
| <b>Lei n.º 78/2001</b>          | 13/07 | Julgados de Paz  | Alterada - <b>Lei n.º 54/2013</b> , 31/07              |
| <b>Decreto-Lei n.º 108/2006</b> | 08/06 | Regime Processual Civil Experimental                       | Revogada - <b>Lei n.º 41/2013</b> , 26/06              |
| <b>Lei n.º 21/2007</b>          | 12/06 | Mediação Penal   | Alterada - <b>Lei n.º 29/2013</b> , 19/04              |
| <b>Lei n.º 52/2008</b>          | 28/08 | Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais | Revogada parcialmente - <b>Lei n.º 62/2013</b> , 26/08 |

Como decorre do quadro anterior, registaram-se alterações importantes na legislação experimental, quer pela sua revogação, quer pelas alterações introduzidas. No âmbito desta análise, a nossa atenção centra-se sobre a legislação experimental alterada ou revogada no decurso de 2013. Não consideramos, assim, a legislação experimental revogada anteriormente – Lei do Rendimento Mínimo Garantido e Lei da Vigilância Eletrónica – dado ter deixado de vigorar num período anterior à análise realizada neste *Boletim*, que se reporta, essencialmente, aos anos de 2012 e 2013.

Assim:

- **Regime Processual Civil Experimental (RPCE)**: foi revogado, em 2013, pelo novo Código de Processo Civil (NCPC).

O RPCE, instituído desde 2006, embora com algumas vicissitudes no decorrer da sua vigência, deixou de vigorar com a entrada em vigor do NCPC. Na nossa opinião, há já muito que deveria ter sido revogado, abandonando-se as suas soluções ou alargando-as a todo o território nacional. Esta foi, aliás, a opção que o legislador acabou por

<sup>14</sup> Cfr. FLORENCE CROUZATIER-DURAND, «Reflexões sobre o conceito de experimentação legislativa – a propósito da lei constitucional de 28 de Março de 2003 relativa à organização descentralizada da República», in *Legislação. Cadernos de Legislação*, n.º 39 janeiro – março 2005, p. 26.

tomar, embora tardiamente, já depois de decorrido o período experimental previamente estipulado na lei.

Salientamos o facto de o novo Código de Processo Civil vir integrar nas suas disposições e filosofia alguns pontos testados no âmbito da lei experimental que aprovou o RPCE. Assim, verificamos logo na Exposição de Motivos da Proposta de Lei que deu origem à Lei n.º 41/2013, de 26 de junho (NCPC) a influência das soluções legislativas já testadas, sendo as mais relevantes a importação «para o processo comum o regime de citação de ausentes em parte incerta» e «o princípio da gestão processual»<sup>15</sup>.

Convém mencionar também o facto de a Exposição de Motivos referir expressamente o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica*, no quadro do qual o Governo assumiu o compromisso de rever o Código de Processo Civil<sup>16</sup>.

- **Lei dos Julgados de Paz:** foi alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho.

Os Julgados de Paz (JP) surgiram em Portugal com a publicação da Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho. Dada a natureza inovadora dos princípios e procedimentos consagrados nesse diploma, o legislador de 2001, antevendo, possivelmente, a difícil implementação deste tipo de tribunais<sup>17</sup> e algumas resistências por parte dos operadores judiciais, optou por legislar utilizando a técnica da experimentação. Este é, de facto, um bom exemplo de uma matéria sensível que foi introduzida com êxito na sociedade portuguesa, tendo-se verificado uma forte adesão a esta nova forma de justiça, quer pelos operadores judiciais, quer pelos destinatários da norma. Esta adesão poderá ter sido favorecida pelo carácter experimental da legislação inicial.

O artigo 64.º da referida Lei, cuja epígrafe era «Projecto experimental» anunciava, desde logo, o prazo para o início da experimentação que se pretendia levar a cabo: *Até ao final do corrente ano o Governo criará e providenciará a instalação de julgados de paz, como projectos experimentais*. Assim, no início do ano de 2002 estavam instalados Julgados de Paz nos municípios de Lisboa, Oliveira do Bairro, Seixal e Vila Nova de Gaia, tendo sido, em junho de 2002, apresentado à Assembleia da República um extenso e detalhado relatório de avaliação elaborado pelo Conselho de Acompanhamento dos Julgados de Paz com importantes sugestões e recomendações<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Foram elaborados vários relatórios de monitorização da aplicação deste regime experimental, disponíveis em [www.dgpj.mj.pt](http://www.dgpj.mj.pt): Relatório Preliminar de Monitorização (junho 2007); Relatório Intercalar - Um ano de RPCE (dezembro 2007); Relatório de Avaliação Final (dezembro 2008); Nota Informativa (maio 2009) e V Relatório de Monitorização (outubro 2009).

Para o debate contribuíram várias obras, entre as quais destacamos: ELÍSIO BORGES MAIA/INÊS SETIL, «Breve Comentário ao Regime Processual Experimental aprovado pelo DL n.º 108/2006, de 8/6», in *Scientia Iuridica*, 306, 2006, pp. 313-346; JOSÉ LEBRE DE FREITAS, «Experiência-piloto de um novo processo civil», in *AJP - Novas exigências do processo civil. Organização, celeridade e eficácia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 209-223; MARIANA FRANÇA GOUVEIA, *Regime Processual Experimental, Anotado - Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho*, Coimbra, Almedina, 2006; PAULO RAMOS DE FARIA, *Regime Processual Civil Experimental Comentado*, Coimbra, Almedina, 2010.

<sup>16</sup> Referimos aqui o estudo *A Justiça Económica em Portugal*, coordenado por MARIANA FRANÇA GOUVEIA, NUNO GAROUPA e PEDRO MAGALHÃES, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

<sup>17</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 209.º da CRP são tribunais, além dos enunciados no n.º 1, os tribunais marítimos, os tribunais arbitrais e os julgados de paz.

<sup>18</sup> Relatório disponível em <http://www.conselhosdosjulgadosdepaz.com.pt/ficheiros/Relatorios/Relatorio2002.pdf>.

O Governo, na sequência do relatório do Conselho de Acompanhamento dos JP e parecer da Assembleia da República, tinha um prazo de 90 dias para apresentar «uma proposta de resolução com o programa de criação e instalação dos julgados de paz no conjunto do território nacional» (artigo 66.º da Lei n.º 78/2001).

Na sequência das diligências do Conselho de Acompanhamento e da Assembleia da República, verificou-se uma abertura progressiva de novos Julgados de Paz além dos inicialmente previstos na Lei n.º 78/2001.

Com as alterações introduzidas na Lei dos Julgados de Paz pela Lei n.º 54/2013, passa a ser possível que «entidades públicas de reconhecido mérito» possam também criar Julgados de Paz, o que parece traduzir a vontade do legislador em, por um lado, abranger todo o território nacional e, por outro, ultrapassar os constrangimentos económico-financeiros do Ministério da Justiça e das autarquias locais (entidades responsáveis pelo financiamento dos Julgados de Paz), constrangimentos que, em muito concelhos, justificaram a não abertura de Julgados de Paz.

Entendemos que tal possibilidade poderá ser uma opção viável, embora tardia. De facto, desde, sensivelmente, inícios de 2003, não parece haver uma justificação racional e fundamentada para a diferenciação registada entre cidadãos. Se a experimentação legislativa é justificada pelo interesse público, não justifica que se arraste uma diferença de tratamento, sob pena de violação do princípio da igualdade – na sua dimensão de *proibição de arbitrio* –, e conseqüente inconstitucionalidade, pelo motivo da “inexistência de qualquer relação entre o fim prosseguido pela lei e as diferenças de regimes que, por causa desse fim, a própria lei estatui»<sup>19</sup>.

Sendo assim, o Estado não poderá usar eternamente o *interesse público* ou a falta de recursos para manter uma desigualdade de tratamento, que se torna, por isso, excessiva, pondo em causa o *princípio da igualdade proporcional*.

A Lei n.º 54/2013, de 31 de Julho, que veio alterar pela primeira vez a Lei dos JP, determinou a caducidade do n.º 1 do seu artigo 64.º, o que, de resto, tinha já ocorrido em 2002 – tacitamente –, uma vez que o período experimental tinha um prazo determinado, findo o qual aquela disposição deixou de vigorar. Deste modo, não nos parece que estejamos ainda perante uma lei experimental.

Com efeito, decorridos 12 anos após o período experimental, a rede de Julgados de Paz não abrange ainda todo o território nacional.

- **Lei da Mediação Penal:** foi alterada pela Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, que veio estabelecer os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, os quais se aplicam assim à mediação penal. No entanto, esta lei salvaguarda as especificidades da mediação penal e revoga apenas o n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 21/2007, que regulava a fiscalização da atividade dos mediadores penais. Decorridos que estão os dois anos previstos para o projeto experimental – de 2007 a 2009 – e não estando ainda a mediação penal implementada em todo o país – nem por portaria do Ministério da Justiça, nem pela

<sup>19</sup> Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, «O Princípio da Igualdade na Constituição Portuguesa», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Guedes*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 42.

recente lei aprovada – urge questionar a que título se mantém a falta de uniformidade de aplicação da lei. Não nos parece existir justificação para que o legislador não tenha ainda decidido que caminho trilhar após a experimentação legislativa que levou a cabo.

Consideramos, assim, que esta legislação ainda se encontra em vigor, exceto no que se refere à actividade dos mediadores penais, apesar de ultrapassado o período de vigência como legislação experimental<sup>20</sup>.

- **Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ)** - foi parcialmente revogada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (revoga os artigos 1.º a 159.º, a partir da data de início da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que aprova o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

A LOFTJ previa a sua aplicação experimental em algumas comarcas até 31 de agosto de 2010 e a consequente avaliação da sua aplicação nessas comarcas piloto. Estipulava o n.º 3 do artigo 187.º que, a partir de 1 de setembro de 2010, tendo em conta o «relatório de avaliação do impacto da aplicação da presente lei» (artigo 172.º, n.º1), a lei passaria a aplicar-se a todo o território nacional. Portanto, após um período experimental delimitado no tempo e no espaço, e após uma avaliação dos efeitos produzidos, a lei tornar-se-ia definitiva e geral.

Antes de atingido o fim do período experimental definido na própria lei – 31 de agosto de 2010 – foi publicada a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, que veio introduzir uma alteração significativa nos n.ºs 3 e 4 do artigo 187.º da Lei n.º 52/2008. A alteração operada foi no sentido de alargar a aplicação da Lei n.º 52/2008, além das comarcas piloto onde já se aplicava, a todo o território nacional de forma faseada, devendo o processo estar concluído a 1 de setembro de 2014.

De facto, a 1 de setembro de 2014 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 49/2014. O período experimental expirou há já três anos, pelo que já não se tratava de uma lei experimental, situação que, na nossa opinião, ficou agora regularizada<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Sobre a problemática da experimentação legislativa em matérias penais, tendo em conta a delicadeza dos direitos fundamentais envolvidos, cfr. PIERRE-HENRI BOLLE, «Leis Experimentais e Direito Penal», in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 5, Fasc. 1, Aequitas, Editorial Notícias, janeiro-março 1995, pp. 7-21.

Em Portugal, o tema foi discutido e estudado, dando origem a relatórios, dos quais apenas temos conhecimento da publicação do Relatório de Avaliação Final, cfr. TERESA PIZARRO BELEZA/HELENA PEREIRA DE MELO, *A Mediação Penal em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012. Os estudos de avaliação foram levados a cabo por solicitação do Ministério da Justiça – Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios.

<sup>21</sup> A proposta legislativa esteve em discussão junto dos parceiros sociais durante um período de tempo, tendo gerado um debate aceso acerca das soluções propostas. A polémica estendeu-se até à sua entrada em vigor, tendo ainda gerado uma onda de críticas já depois da sua entrada em vigor.

## CONCLUSÕES

Interrogamo-nos, depois de analisarmos as revogações e alterações produzidas em 2013 na legislação experimental, se a legislação de 2013 opera uma normal conclusão de fases experimentais (eventualmente tardia) ou se estamos perante o abandono de uma técnica de avaliação legislativa, que foi utilizada durante um período significativo no quadro legal português. Consideramos que esta técnica de avaliação legislativa, no meio caminho entre a avaliação *ex ante* e *ex post*, tem potencialidades interessantes, dado permitir uma avaliação dos seus efeitos *reais*. Como já referido, consideramos que em relação a diplomas legislativos em matérias sensíveis, em matérias fracturantes a nível da sociedade civil, esta técnica pode facilitar o avanço das mesmas propostas, desde que sejam respeitados os princípios fundamentais já referidos, a que deve obedecer a sua aprovação. Consideramos ainda que a aprovação de uma determinada matéria «difícil», pode ser facilitada precisamente pelo facto de os destinatários da norma saberem que a norma vai ser testada e que a sua aprovação definitiva resulta da avaliação positiva da mesma.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, MARIA LÚCIA, «O Princípio da Igualdade na Constituição Portuguesa», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Guedes*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004
- BELEZA, TERESA PIZARRO / MELO, HELENA PEREIRA DE, *A Mediação Penal em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012
- BOLLE, PIERRE-HENRI, «Leis Experimentais e Direito Penal», in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 5, Fasc. 1, Aequitas, Editorial Notícias, janeiro-março 1995
- BUSSMANN, WERNER, «Apprendre à travers les évaluations?», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993
- CAUPERS, JOÃO; ALMEIDA, MARTA TAVARES DE; GUIBENTIF, PIERRE, *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.
- CHEVALLIER, JACQUES, «Les Lois Expérimentales. Le cas français», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993
- COTTIER, BERTIL, «Les Sunset Laws: Des Lois Experimentales à la Mode Américaine?», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993
- CROUZATIER-DURAND, FLORENCE, «Reflexões sobre o conceito de experimentação legislativa – a propósito da lei constitucional de 28 de Março de 2003 reativa à organização descentralizada da República», in *Legislação. Cadernos de Legislação*, n.º 39 janeiro – março 2005
- DRAGO, ROLAND, «Le droit de l'expérimentation», in *L'avenir du droit. Mélanges en hommage à François Terré*, Paris, PUF, Dalloz et Editions du Juris-classeur, 1999
- FARIA, PAULO RAMOS DE, *Regime Processual Civil Experimental Comentado*, Coimbra, Almedina, 2010
- FERREIRA, J. O. CARDONA, *Julgados de Paz: Organização, Competência e Funcionamento*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001
- FREIBURGHHAUS, DIETER, «De l'efficacité des évaluations – Un discours en trois étapes», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993
- FREITAS, JOSÉ LEBRE DE, «Experiência-piloto de um novo processo civil», in *AJP – Novas exigências do processo civil. Organização, celeridade e eficácia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 209-223
- GOUVEIA, MARIANA FRANÇA, *Regime Processual Experimental, Anotado – Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho*, Coimbra, Almedina, 2006

GOUVEIA, MARIANA FRANÇA/ GAROUPA, NUNO/ MAGALHÃES, PEDRO (Coord. Científica), *A Justiça Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012

GUIBENTIF, PIERRE, «Les julgados de paz : une nouvelle justice de proximité au Portugal», in *Droit et société*, 2007/2 n.º66, p. 331-357

MAIA, ELÍSIO BORGES / SETIL, INÉS, «Breve Comentário ao Regime Processual Experimental aprovado pelo DL n.º 108/2006, de 8/6», in *Scientia Iuridica*, 306, 2006, pp. 313-346

MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, 2007

MORAND, CHARLES-ALBERT, «L'obligation d'évaluer les effets des lois», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993

PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA, «Legislação experimental e princípio da igualdade – Anotação ao Acórdão n.º 69/2008 do Tribunal Constitucional», in *Scientia Iuridica*, n.º 314, abril-junho 2008

PIZZORUSSO, ALESSANDRO, «L'expérimentation législative en Italie», in Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation Législative et Lois Experimentales*, Aux-en-Provence, Presses Universitaires d'Aux-Marseilles, 1993

SAURA, ANGELES GALIANA, *La ley: entre la razón y la experimentación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008

VIDEIRA, SUSANA ANTAS, «Regime processual civil experimental. Algumas considerações do ponto de vista jurídico-constitucional», in *Scientia Iuridica*, n.º 309, janeiro – março 2007



