

# Análise Quantitativa da Produção Legislativa

SÓNIA RODRIGUES

## Considerações iniciais

No presente artigo pretendemos analisar, num primeiro momento, a evolução da produção legislativa nos últimos 40 anos em Portugal, ou seja, a evolução da produção legislativa durante a vigência da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP). Efetivamente, consideramos que a análise da atividade legislativa em termos quantitativos é um importante instrumento para uma melhor compreensão da política (*policy*) legislativa.

Portugal é um país singular em matéria de produção normativa, com dois produtores legislativos principais: a Assembleia da República e o Governo, cada um deles com especificidades próprias no procedimento de aprovação de leis e decretos-leis, respetivamente.

Deter-nos-emos na discussão em torno da qualidade da lei, como se define este conceito e que instrumentos e metodologias têm sido utilizados para a promover nos últimos anos, definindo as várias fases da produção legislativa e dando um especial enfoque à avaliação legislativa.

Um dos indicadores que contribuem para uma boa lei é a acessibilidade dos cidadãos à mesma, não só no que se refere à facilidade com que tomam conhecimento das normas, tendo aqui um papel essencial as várias técnicas de simplificação legislativa, mas também

no que concerne ao grau de participação na elaboração das leis que se lhes destinam.

### **Evolução da produção legislativa**

Os dados apresentados nas Tabelas que se seguem são referentes não apenas aos atos legislativos, como tal designados no artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), mas também a outros diplomas aprovados pelo Governo e pela Assembleia da República que consideramos relevantes analisar, nomeadamente as Resoluções da Assembleia da República, as Resoluções do Conselho de Ministros e as Portarias.

No que concerne ao período temporal, os dados estão balizados entre a data da entrada em vigor da Constituição de 1976 – 25 de abril de 1976 - e a mesma data, 40 anos depois – 25 de abril de 2016.<sup>1</sup> De facto, apesar de o *Decreto de aprovação da Constituição*, publicado a 10 de abril de 1976, referir no n.º 2 do artigo 312.º, com a epígrafe «Promulgação, publicação, data e entrada em vigor da Constituição», que «A Constituição da República Portuguesa terá a data da sua aprovação pela Assembleia Constituinte», ou seja, 2 de abril de 1976, a sua entrada em vigor ficou marcada para o dia 25 de abril de 1976, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

Na Tabela I revelam-se os números da produção legislativa dos primeiros dez anos após a entrada em vigor da Constituição de 1976, e as Tabelas seguintes revelam os números com igual periodicidade – de 10 em 10 anos, contendo a última Tabela (V) os dados totais destes últimos 40 anos.

Denotam-se, porém, algumas mudanças ao longo dos anos, quanto à identificação dos diplomas e também ao local de publicação no *Diário da República*, o que, neste artigo, não será tido em conta. Estas alterações estão espelhadas nas várias versões da chamada

<sup>1</sup> Os dados apresentados foram recolhidos do *Diário da República Eletrónico*, da página da Assembleia da República e da Base de Dados Relacional desenvolvida no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa*.

«Lei Formulário» (L n.º 74/98, de 11 de Novembro<sup>2</sup>), que versa sobre a «publicação, identificação e formulário dos diplomas»<sup>3</sup>.

**Tabela I. Produção legislativa 1976 - 1985**

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Resoluções do Conselho de Ministros <sup>4</sup>		Resoluções da Assembleia da República <sup>5</sup>		Portarias	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>1976</b>	1280	100	11	0,86	575	44,92	149	11,64	-	-	545	42,58
<b>1977</b>	1626	100	95	5,84	658	40,47	3	0,18	-	-	870	53,51
<b>1978</b>	1405	100	78	5,55	486	34,59	-	-	-	-	841	59,86
<b>1979</b>	1605	100	82	5,11	707	44,05	-	-	-	-	816	50,84
<b>1980</b>	1938	100	49	2,53	651	33,59	-	-	-	-	1238	63,88
<b>1981</b>	1646	100	53	3,22	394	23,94	-	-	-	-	1199	72,84
<b>1982</b>	2002	100	36 <sup>6</sup>	1,80	551	27,52	-	-	-	-	1415	70,68
<b>1983</b>	1847	100	43	2,33	508	27,50	55	2,98	19	1,03	1222	66,16
<b>1984</b>	1673	100	75	4,48	469	28,03	57	3,41	28	1,67	1044	62,40
<b>1985</b>	1875	100	148	7,89	591	31,52	67	3,57	32	1,71	1037	55,31
<b>Total</b>	16897	100	670	3,97	5590	33,08	331	1,96	79	0,47	10227	60,53

<sup>2</sup> Na versão republicada em anexo à L n.º 43/2014, 11 de julho.

<sup>3</sup> A «lei formulário» surge, formalmente, a partir da Constituição de 1976, apesar de existirem normas sobre a publicação de diplomas muito antes de 1976. Sobre os antecedentes da «lei formulário», cfr. Miguel Pedrosa Machado, Sónia Rodrigues e Adriana Correia De Oliveira (2009), “Em torno de um estudo de caso sobre rectificações legislativas no Código de Processo Penal”, in *Boletim n.º 2*, Observatório da Legislação Portuguesa, CEDIS, FDUNL, Dezembr, pp. 31-47.

<sup>4</sup> Os números das «Resoluções do Conselho de Ministros» apresentados nas várias tabelas referem-se apenas aos atos publicados com esta designação. Foram publicadas «Resoluções» emanadas pela Presidência do Conselho de Ministros mas que não estão aqui contabilizadas. Apesar de encontrarmos diplomas assim identificados em 1976 e 1977, a identificação dos diplomas como «Resoluções do Conselho de Ministros» só está prevista, formalmente, a partir da «lei formulário» aprovada pelo DL n.º 3/83, de 11 de janeiro, na alínea f) do n.º 3 do artigo 5.º.

<sup>5</sup> Só a partir de 1983 surgem publicadas no *Diário da República* «Resoluções da Assembleia da República», assim designadas, o que parece vir na esteira da entrada em vigor do DL n.º 3/83, de 11 de janeiro, que vem prever na alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º a identificação dos diplomas como tal. Até este ano, as Resoluções emanadas pela Assembleia da República surgem publicadas como «Resoluções» e que, por coerência de critérios, também não foram aqui contabilizadas.

<sup>6</sup> Inclui-se neste número a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, que aprova a «Primeira revisão da Constituição».

**Tabela II. Produção legislativa 1986-1995**

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Resoluções do Conselho de Ministros		Resoluções da Assembleia da República		Portarias	
<b>1986</b>	1620	100	50	3,09	540	33,33	98	6,05	34	2,10	898	55,43
<b>1987</b>	1614	100	45	2,79	446	27,63	46	2,85	25	1,55	1052	65,18
<b>1988</b>	1661	100	116	6,98	549	33,05	55	3,31	26	1,57	915	55,09
<b>1989</b>	1850	100	102 <sup>7</sup>	5,51	479	25,89	48	2,59	28	1,51	1193	64,49
<b>1990</b>	1893	100	67	3,54	432	22,82	53	2,80	32	1,69	1309	69,15
<b>1991</b>	2105	100	116	5,51	470	22,33	55	2,61	39	1,85	1425	67,70
<b>1992</b>	2070	100	35 <sup>8</sup>	1,69	316	15,27	52	2,51	46	2,22	1621	78,31
<b>1993</b>	2276	100	98	4,31	431	18,94	79	3,47	41	1,80	1627	71,49
<b>1994</b>	1908	100	42	2,20	328	17,19	137	7,18	80	4,19	1321	69,23
<b>1995</b>	2302	100	96	4,17	347	15,07	207	8,99	51	2,22	1601	69,55
<b>Total</b>	19299	100	767	3,97	4338	22,48	830	4,30	402	2,08	12962	67,16

<sup>7</sup> Está incluída neste número a Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, que aprova a segunda revisão da Constituição.

<sup>8</sup> Está incluída neste número a Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, que aprova a terceira revisão constitucional.

**Tabela III. Produção legislativa 1996-2005**

	Total de diplomas		Leis <sup>9</sup>		Decretos-Leis		Resoluções do Conselho de Ministros		Resoluções da Assembleia da República		Portarias	
<b>1996</b>	1683	100	61	3,62	277	16,46	212	12,60	43	2,55	1090	64,77
<b>1997</b>	2240	100	138	6,16	402	17,95	229	10,22	82	3,66	1389	62,01
<b>1998</b>	1962	100	93	4,74	457	23,29	164	8,36	76	3,87	1172	59,72
<b>1999</b>	2295	100	181	7,89	614	26,75	148	6,45	86	3,75	1266	55,16
<b>2000</b>	2239	100	46	2,05	378	16,88	188	8,40	87	3,89	1540	68,78
<b>2001</b>	2380	100	129	5,42	377	15,84	188	7,90	81	3,40	1605	67,44
<b>2002</b>	2254	100	40	1,77	334	14,82	155	6,88	67	2,97	1658	73,56
<b>2003</b>	2225	100	115	5,17	342	15,37	201	9,03	89	4,00	1478	66,43
<b>2004</b>	2493	100	63	2,53	257	10,31	195	7,82	93	3,73	1885	75,61
<b>2005</b>	1949	100	69	3,54	244	12,52	204	10,47	69	3,54	1363	69,93
<b>Total</b>	21720	100	935	4,30	3682	16,95	1884	8,67	773	3,56	14446	66,51

<sup>9</sup> Inserem-se nestes números a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, que aprova a quarta revisão constitucional; Leis Orgânicas n.º 1/99, de 22 de Junho, 2/99, de 3 de Agosto e 3/99, de 18 de Setembro; Leis Orgânicas n.º 2/2000, de 14 de Julho, 3/2000, de 24 de Agosto e 4/2000, de 24 de Agosto; Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, que aprova a quinta revisão constitucional e Leis Orgânicas n.º 1/2001, de 14 de Agosto, 2/2001, de 25 de Agosto, 3/2001, de 29 de Agosto, 4/2001, de 30 de Agosto, 5/2001, de 14 de Novembro e 5-A/2001, de 26 de Novembro; Leis Orgânicas n.º 1/2002, de 29 de Junho e 2/2002, de 28 de Agosto; Leis Orgânicas n.º 1/2003, de 13 de Maio e 2/2003, de 22 de Agosto; Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, que aprova a sexta revisão constitucional e Leis Orgânicas n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, 1-A/2004, de 28 de Fevereiro, 2/2004, de 12 de Maio, 3/2004, de 22 de Julho e 4/2004, de 6 de Novembro; Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto e Leis Orgânicas n.º 1/2005, de 5 de Janeiro, 2/2005, de 10 de Janeiro, 3/2005, de 29 de Agosto, 4/2005, de 8 de Setembro e 5/2005, de 8 de Setembro

**Tabela IV. Produção legislativa 2006-2015**

	Total de diplomas		Leis <sup>10</sup>		Decretos-Leis		Resoluções do Conselho de Ministros		Resoluções da Assembleia da República		Portarias	
<b>2006</b>	2041	100	65	3,18	257	12,59	174	8,53	76	3,72	1469	71,97
<b>2007</b>	2488	100	75	3,01	424	17,04	197	7,92	66	2,65	1726	69,37
<b>2008</b>	2265	100	73	3,22	259	11,43	213	9,40	68	3,00	1652	72,94
<b>2009</b>	2212	100	125	5,65	333	15,05	123	5,56	121	5,47	1510	68,26
<b>2010</b>	1868	100	63	3,37	164	8,78	112	6,00	145	7,76	1384	74,09
<b>2011</b>	803	100	70	8,72	137	17,06	70	8,72	166	20,67	360	44,83
<b>2012</b>	1116	100	72	6,45	281	25,18	124	11,11	152	13,62	487	43,64
<b>2013</b>	998	100	89	8,92	181	18,14	135	13,53	162	16,23	431	43,19
<b>2014</b>	853	100	95	11,14	202	23,68	99	11,61	107	12,54	350	41,03
<b>2015</b>	1279	100	179	14,00	269	21,03	156	12,20	155	12,12	520	40,66
<b>2016<sup>11</sup></b>	255	100	14	5,49	20	7,84	27	10,59	72	28,24	122	47,84
<b>Total</b>	16178	100	920	5,69	2527	15,62	1430	8,84	1290	7,97	10011	61,88

<sup>10</sup> Inserem-se nestes números Leis Orgânicas (Leis Orgânicas n.º 1/2006, de 13 de Fevereiro, 2/2006, de 17 de Abril, 3/2006, de 21 de Agosto, 4/2006, de 29 de Agosto e 5/2006, de 31 de Agosto; Leis Orgânicas n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro e 2/2007, de 16 de Abril; Leis Orgânicas n.º 1/2008, de 6 de Maio, 2/2008, de 14 de Maio e 3/2008, de 8 de Setembro; Leis Orgânicas n.º 1/2009, de 19 de Janeiro, 1-A/2009, de 7 de Julho e 2/2009, de 22 de Julho; Leis Orgânicas n.º 1/2010, de 29 de Março, 2/2010, de 16 de Junho e 3/2010, de 15 de Dezembro; Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro; Leis Orgânicas n.º 1/2012, de 11 de Maio e 2/2012 de 14 de Junho; Leis Orgânicas n.º 1/2013, de 29 de Julho e 2/2013, de 2 de Setembro; Leis Orgânicas n.º 1/2014, de 9 de Janeiro, 2/2014, de 6 de Agosto, 3/2014, de 6 de Agosto, 4/2014, de 13 de Agosto, 5/2014, de 29 de Agosto e 6/2014, de 1 de Setembro; Leis Orgânicas n.º 1/2015, de 8 de Janeiro, 2/2015, de 12 de Fevereiro, 3/2015, de 12 de Fevereiro, 4/2015, de 16 de Março, 5/2015, de 10 de Abril, 6/2015, de 18 de Maio, 7/2015, de 18 de Maio, 8/2015, de 22 de Junho, 9/2015, de 29 de Julho, 10/2015, de 14 de Agosto, 11/2015, de 28 de Agosto e 12/2015, de 28 de Agosto;

<sup>11</sup> Até 25 de abril de 2016 (rigorosamente, até dia 22 de abril, dado que 23, 24 e 25 não são dias úteis), completando, assim, exactamente 40 anos de produção legislativa em Portugal.

**Tabela V. Total 1976 – 25.04.2016**

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Resoluções do Conselho de Ministros		Resoluções da Assembleia da República		Portarias	
<b>1976-1985</b>	16897	100	670	3,97	5590	33,08	331	1,96	79	0,47	10227	60,53
<b>1986-1995</b>	19299	100	767	3,97	4338	22,48	830	4,30	402	2,08	12962	67,16
<b>1996-2005</b>	21720	100	935	4,30	3682	16,95	1884	8,67	773	3,56	14446	66,51
<b>2006-2016</b>	16178	100	920	5,69	2527	15,62	1430	8,84	1290	7,97	10011	61,88
<b>Total</b>	<b>74094</b>	<b>100</b>	<b>3292</b>	<b>4,44</b>	<b>16137</b>	<b>21,78</b>	<b>4475</b>	<b>6,04</b>	<b>2544</b>	<b>3,43</b>	<b>47646</b>	<b>64,30</b>

Na primeira década de vigência da CRP registamos alguns aspetos importantes, nomeadamente:

- O número crescente de leis publicadas. Se desde 25 de abril até ao fim do ano de 1976 apenas se registou a publicação de 11 leis, dez anos passados esse número já era de 148 leis. Aliás, esse aumento significativo é verificável logo em 1977, com a publicação de 95 leis, o que talvez encontre explicação no momento extraordinário que se vivia, em que a Assembleia da República toma um lugar de destaque como órgão legislativo por excelência.  
Apesar de a «lei formulário» só prever «leis constitucionais» a partir de 1983,<sup>12</sup> a primeira Lei Constitucional (relembramos que a Constituição foi aprovada por um «Decreto de aprovação da Constituição»), é publicada em 1982.
- O número elevado de Decretos-Leis publicados é constante já desde 1976, tendo sido no ano de 1979 que mais Decretos-Lei foram publicados (até abril de 2016) – 707. Efetivamente, o predomínio de publicação de Decretos-Leis relativamente ao número de Leis verifica-se desde o início da vigência da CRP, o que parece confirmar o papel relevante que o Governo assume, em Portugal, como órgão legiferante.

<sup>12</sup> Alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 3/83, de 11 de janeiro.

- A publicação de Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) é um dos indicadores que parece revelar com maior nitidez as mudanças no sistema político em Portugal desde a entrada em vigor da Constituição de 1976. Assim, se em 1976 o número de RCM publicadas é elevado (149), logo em 1977 sofre uma descida brusca (3), só reaparecendo RCM publicadas novamente a partir de 1983 e em número mais moderado do que em 1976.
- A publicação de Resoluções da Assembleia da República (RAR) só é notória a partir de 1983, com a publicação de 19 diplomas, número que é crescente até 1985, ano no qual já se regista a publicação de 32 Resoluções da Assembleia da República.
- À semelhança dos Decretos-Leis, também as Portarias têm sido sempre publicadas em elevado número, constituindo o maior peso percentual no total de diplomas publicados (só com exceção do ano de 1976).

Em termos globais, nesta primeira década, é interessante salientar o número de diplomas publicados em 1980 (1938), ano de fim da I Legislatura (03.06.1976 a 12.11.1980), só ultrapassado nesta década pelo ano de 1982 (2002); o peso substancial do número de Portarias (60,53%) relativamente ao número dos restantes diplomas e a diferença entre o número de Leis (670) e de Decretos-Leis (5590) publicados.

Na segunda década de vigência da CRP – de 1986 a 1995 - registamos alguns aspetos importantes, nomeadamente:

- Em 1986 há uma redução significativa do número de leis (50) relativamente ao ano de 1985 (148) e que continua a verificar-se em 1987 (45) mas regista-se um novo aumento em 1988, com a publicação de 116 leis. Porém, 1992 foi o ano desta década em que se publicaram menos leis (34). Importa assinalar que nesta década foram publicadas duas leis constitucionais – em 1989 e em 1992, que aprovaram, respetivamente, a segunda e a terceira revisão da Constituição.
- Em 1992 regista-se o menor número de decretos-leis publicados (316), numa tendência decrescente sentida a partir de



1989. A proporção destes diplomas relativamente às leis continua a ser muito superior, registando-se em 1995 uma diferença de 347 decretos-leis para **96** leis.

- O número de RCM aprovadas continua o sentido decrescente até 1994, ano em que se regista novamente um número acima da centena, com a publicação de 137 RCM, o qual continua a aumentar no ano seguinte para 207.
- Em 1994 regista-se igualmente um aumento substancial de Resoluções da Assembleia da República, com a publicação de 80 relativamente às 41 RAR publicadas em 1993.
- Apesar da diminuição de portarias de 1985 (1037) para 1986 (898), esta tendência não se manteve, terminando esta década com a publicação de 1601 portarias em 1995.

Em suma, apesar da diminuição do número de alguns tipos de diplomas, esta década trouxe um aumento de 2402 diplomas face à anterior.

Apesar de terem terminado durante este período três legislaturas (em 1987, 1991 e 1995), só no ano em que finda a VI Legislatura (1995) parece registar-se um aumento do número de diplomas publicados.

Na terceira década de vigência da CRP – de 1996 a 2005 - salientamos, nomeadamente:

- Em 1996 o número total de diplomas volta a baixar significativamente (de 2302 para 1683) e o número de leis publicadas acompanha esta redução, passando de 96 leis em 1995 para 61 leis em 1996. Porém, logo no ano seguinte, este número sobe para 138 leis, atingindo-se o maior número desta década em 1999, ano no qual se contam 181 leis publicadas. Em 1997, 2001 e 2004 são aprovadas, respetivamente, as leis constitucionais que levam a cabo a quarta, quinta e sexta revisão constitucional e a partir do ano de 2000 começam a ser publicadas leis orgânicas.
- No ano de 1999 verifica-se a publicação de 614 decretos-leis, um dos números mais altos registados até aos dias de hoje.
- As Resoluções do Conselho de Ministros continuam a ser aprovadas em números expressivos, sendo que em 1997 se verifica a publicação de **229** RCM. Relativamente aos anos

entre 1986 e 1995 regista-se, nesta década, um aumento de 1054 Resoluções do Conselho de Ministros.

- O número de Resoluções da Assembleia da República aprovadas também aumenta nesta década, sendo 2004 o ano em que se regista o maior número (93).

As Portarias continuam a constituir o maior peso percentual no total de diplomas publicados, atingindo os 76,65% em 2002, apesar de não ter sido neste ano que mais portarias foram publicadas (em 2004 foram publicadas 1885 portarias e em 2002, 1658).

Durante este período, mais três legislaturas chegaram ao fim – a VII, em outubro de 1999; a VIII, em abril de 2002 e a IX, em março de 2005. Em anos de fim de legislatura é habitual assistir-se ao aumento da produção legislativa. Nos anos 2002 e 2005 parece não se confirmar essa tendência. Contudo, e, tendo em conta, que as VIII e IX legislaturas terminaram nos primeiros meses do ano, consideramos que o volume de produção legislativa elevado nos anos imediatamente anteriores (em 2001, 2380 diplomas e em 2004, 2493 diplomas) não deixa de ser sintomático.

Em conclusão, registamos, uma vez mais, o aumento do volume da produção legislativa desta década relativamente à anterior - de 19299 para 21720 diplomas.

Nos últimos dez anos do período que estamos a analisar salientamos, desde logo, o ano de 2011. É notória a quebra no volume da produção legislativa, que totalizava 1868 diplomas em 2010 e 802 em 2011.

Foi o número de publicação de portarias que mais contribuiu para esta redução drástica, dado que em 2010 o número de portarias publicadas ascendia a 1384 e em 2011 registaram-se apenas 360 portarias publicadas.

Esta diminuição tão assinalável do número de portarias ficou a dever-se ao DL n.º 2/2011, de 6 de janeiro, o qual veio determinar que várias matérias deixariam de constar do *Diário da República*, nomeadamente:

- A matéria cinegética (que ocupava uma larga percentagem de portarias)
- Zonas de Intervenção Florestal (ZIF)

- Matéria relacionada com selos e estampilhas
- Em 2015 houve um aumento significativo no número de leis publicadas (179), só semelhante ao ano de 2009 (125). É curioso salientar o facto de serem anos em que os Governos possuem maiorias absolutas no Parlamento, e, por isso, com uma clara preferência pela aprovação de propostas de lei na Assembleia da República em detrimento da aprovação de decretos-lei, o que acarreta uma maior legitimação das políticas adotadas<sup>13</sup>.
- O número de decretos-leis publicados em 2007<sup>14</sup> é superior – 424 – aos restantes anos desta década, o que encontra explicação no facto de ter sido um ano com a aprovação de orgânicas de vários serviços da administração direta e institutos públicos. Apenas o ano de 2009 volta a registar, neste período, um número tão elevado de decretos-leis (333).

Em sentido contrário, 2011 foi o ano em que se publicou menos Decretos-Leis – 137.

Aliás, o ano de 2011 foi, em 40 anos, o ano com o menor número de diplomas publicados. Cremos que a esta realidade não foi alheio o Programa *SIMPLEGIS*, cujas medidas foram concretizadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro, cuja importância não podemos deixar aqui de salientar.

O Programa *SIMPLEGIS* veio na sequência de outras experiências no âmbito do movimento da *Better Regulation*, nomeadamente,

<sup>13</sup> Cfr. Referência aos textos de Jorge Miranda na nota 3 do *Boletim n.º 2*, Observatório da Legislação Portuguesa, FDUNL, CEDIS, dezembro de 2009, p. 12 e de Marcelo Rebelo de Sousa na nota 2 do *Boletim n.º 3* do Observatório da Legislação Portuguesa, janeiro de 2011, p. 11..

<sup>14</sup> O Observatório da Legislação Portuguesa é um projeto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, cuja missão é analisar alguns aspetos da metodologia de preparação da lei. No âmbito deste projeto foram publicados anualmente *Boletins*, onde se apresentaram dados da produção legislativa e a respetiva análise. Assim, e uma vez que o *Boletim n.º 0* foi publicado em julho de 2007 e o *Boletim n.º 6* em fevereiro de 2015, remetemos para eles para uma análise mais detalhada de cada um dos anos a partir do ano 2000. Todos os Boletins estão disponíveis em <http://www.fd.unl.pt/Conteudos.asp?ID=1456>.

o Programa Legislar Melhor (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio).

O número de Resoluções de Conselho de Ministros regista uma quebra no ano de 2011 (70), ao contrário das Resoluções da Assembleia da República que registam, nesse ano, o número mais elevado da década.

No total, nos últimos dez anos, registou-se uma redução bastante significativa na produção legislativa – de 21720 para 16178, o que parece continuar em 2016, uma vez que, apesar de os dados apresentados estarem balizados entre 1 de janeiro e 25 de abril, parecer registar-se, comparativamente ao mesmo período de 2015, uma produção normativa inferior. Assim, os números eram os seguintes: as leis publicadas ascendiam a 38, os decretos-leis a 64, as resoluções do conselho de ministros a 36, as resoluções da assembleia da república a 45 e portarias já tinham sido publicadas 139. Perante estes dados, parece haver uma desaceleração em 2016 quanto ao número de diplomas aprovados, o que só no final do ano poderá ser confirmado.

Em suma, apresentamos os valores globais da legislação publicada durante estes últimos 40 anos:

### **Elaboração da lei – princípios e metodologia**

Parece certo a existência de uma tentação quase irresistível para ano após ano se legislar cada vez mais, de se deixar mais um marco na história legislativa portuguesa. Para cada problema a resolver ou para cada situação a regular, o primeiro impulso é o de legislar, o de publicar mais um diploma.

Ora, este impulso de legislar é muitas vezes tomado sem primeiro se averiguar da existência de outra legislação já em vigor que – talvez – só precisasse de ser alterada ou aperfeiçoada na forma como está a ser aplicada. Ou sem primeiro se pensar em outras alternativas, que não a regulatória.

Assim, antes de se decidir legislar, dever-se-ia, em primeiro lugar, analisar o quadro legislativo vigente e estudar-se outras formas

de se alcançar os objetivos pretendidos,<sup>15</sup> respeitando-se as diferentes *fases de elaboração da lei*.<sup>16</sup>

Tais fases adequam-se à concretização dos princípios de uma *política legislativa*, que deverá ser entendida como uma *política pública de regulação* e cujos princípios foram delimitados de forma pioneira no conhecido Relatório Mandelkern:<sup>17</sup> *necessidade; proporcionalidade; subsidiariedade; transparência; responsabilidade; acessibilidade e simplicidade da lei*. Os instrumentos apontados para a concretização de tais princípios foram a *consulta/participação*; a *avaliação de impacte*; os *programas de simplificação e acesso à legislação* – revisões periódicas da legislação e a *consolidação da legislação*.

O primeiro passo na preparação da lei e da aferição da *necessidade* da mesma será *identificar claramente o problema*, reunindo informação qualitativa e quantitativa, quer seja o enquadramento jurídico ou os indicadores económicos e sociais. Para tal, sublinha-se a importância desta análise ser levada a cabo por equipas multidisciplinares compostas não só por juristas, mas também, por economistas e sociólogos, entre outros.

A decisão de legislar é política, com todas as condicionantes que lhe estão subjacentes, quer sociais, quer económicas ou políticas, mas, de forma a se poder garantir a obtenção de uma boa lei (não uma *lei perfeita*, porque dificilmente alcançável) é muito importante a fase da determinação exata, pelo decisor político, dos *objetivos que pretende alcançar*, fundamentada pelos dados já fornecidos na fase anterior. Esta fase é essencial pois tornará a lei eficaz e legítima.

<sup>15</sup> Sobre a existência ou não de uma racionalidade legislativa, cfr. João Caupers (2009), “Dos porquês aos para quês das leis: Existirá uma verdadeira racionalidade legislativa?”, *Legislação. Cadernos de Legislação*, n.º 50, Outubro-Dezembro, pp. 79-89.

<sup>16</sup> Seguimos de perto as fases de laboração da lei propostas por Charles-Albert Morand (1999), *Légistique formelle et matérielle*, Aix, Presses Universitaires d’Aix-Marseille – PUAM, ou seja, identificação do problema, determinação dos objetivos, escolha das opções, avaliação *ex ante*, adoção da legislação, execução, avaliação *ex post*.

<sup>17</sup> Cfr. *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, 13 November 2001, publicado em *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 29, outubro-dezembro, 2000.

Durantes estas duas fases são carreados para o apoio à decisão política, além de dados quantitativos e qualitativos, os resultados das consultas e audições aos especialistas e destinatários da matéria em questão.

Após a identificação do problema e a determinação dos objetivos, o decisor político, apoiado em toda a informação disponível, deverá avaliar as opções colocadas e escolher qual a que pretende desenvolver. A adoção de legislação deverá aplicar-se *subsidiariamente* a outro mecanismo de resolução do problema e, somente se, de facto, a lei for *necessária*.

No caso de o decisor político optar por legislar, a fase que se segue será a da *avaliação* «ex ante» ou prospetiva, isto é, a realização de estudos de avaliação de impacte que visam prever os potenciais efeitos que aquela lei irá ter e, assim, exercer um papel de auxílio na tomada de decisão do legislador, permitindo uma decisão mais fundamentada e informada. Nesta avaliação de impacte legislativo, a *análise custo-benefício* é crucial para se alcançarem as exigências de *eficiência* da lei.

Após a tomada de consciência dos efeitos das soluções que se pretendem adotar e, conformando-se o decisor político com os mesmos, segue-se a fase da *adoção da legislação* propriamente dita, iniciando-se os respetivos procedimentos legislativos: quer seja parlamentar ou governamental.

O procedimento legislativo parlamentar e o governamental registam algumas diferenças entre si, sendo a mais relevante e assinalável a transparência do primeiro e a opacidade do segundo. Efetivamente, o procedimento legislativo que decorre na Assembleia da República, além de ter as respetivas regras postuladas na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, a sua evolução é permanentemente divulgada na página do Parlamento. *A contrario*, o procedimento legislativo governamental é, por regra, *confidencial*,<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Na sequência dos regimentos anteriores, o artigo 10.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2015, de 17 de dezembro, que aprova o Regimento do XXI Governo Constitucional tem a epígrafe «Confidencialidade» e refere-se aos projetos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho de Ministros (n.º 1).

e o diploma que contém, em geral, as regras que se lhes aplicam é o Regimento do Conselho de Ministros.<sup>19</sup> Sublinhamos o facto de os pareceres das entidades ouvidas, bem como as audições realizadas, serem sempre facultadas no sítio da Assembleia da República, ao passo que no procedimento legislativo governamental não há acesso a nenhuma desta informação. Este aspeto é tão ou mais relevante quando o Governo apresenta propostas de lei no Parlamento e, nem a este órgão, dá conhecimento desta documentação, apesar dessa obrigação estar regulada pelo artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

A fase da *execução* da lei é aquela na qual o legislador pode realizar avaliações legislativas concomitantes, sondando se a lei está a ser bem aplicada e que dificuldades e benefícios está a produzir. Acresce que, muitas vezes, a entrada em vigor de uma lei não é bastante para a sua plena implementação porque carece, ainda, de regulamentação ou de meios financeiros ou logísticos. Deste modo, a constante monitorização da execução da lei é um garante do alcance dos resultados pretendidos.

A última fase na elaboração de uma lei é a avaliação *ex post*, que visa avaliar os efeitos produzidos pela lei, a sua efetividade, eficácia e eficiência. É também um dos instrumentos importantes de *controlo da atividade legislativa*.

Salientamos que na Europa, nos países mais desenvolvidos ao nível das políticas de regulação,<sup>20</sup> existem entidades centrais ou departamentos estatais responsáveis pelo controlo dos aspetos jurídicos e metodológicos de elaboração de uma lei, o que nos parece algo positivo, na medida em que une os agentes envolvidos e que poderá funcionar como um *supervisor da produção legislativa*.

<sup>19</sup> No atual Regimento do Conselho de Ministros (XXI Governo Constitucional), as normas que regulam o procedimento legislativo governamental encontram-se nos artigos 19.º a 40.º.

<sup>20</sup> Apresentando os exemplos da Holanda, da Suécia, do Reino Unido e da Suíça, cfr. João Caupers; Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif (2014), *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho, pp. 35-63.

## Avaliação da produção legislativa

A avaliação de impacto é, como vimos, um dos instrumentos da política legislativa, presente em várias fases da elaboração de uma lei, logo um dos passos necessários para uma *boa* lei. Como já se referiu, a avaliação dos efeitos de uma lei está presente em três momentos: antes, durante e depois da sua adoção.

Quando a avaliação é realizada antes do procedimento legislativo – avaliação *ex ante* – visa prever os potenciais efeitos da lei e auxiliar na tomada de decisão do legislador, permitindo uma decisão mais fundamentada e informada. No caso da avaliação realizada *a posteriori* – avaliação *ex post* –, esta pretende identificar quais foram os efeitos observados na realidade e auxiliar o legislador na decisão de alterar, revogar ou manter a lei em vigor.<sup>21</sup> As avaliações concomitantes optimizam, desta forma, a aplicação da lei.

Estes três tipos de avaliação são complementares e não excludentes, apesar de alguns autores utilizarem o conceito de *avaliação legislativa* apenas para a avaliação *ex post*. Contudo, como defende LUZIUS MADER, «Esta utilização mais restrita do termo não tem razão de ser (...) porque do ponto de vista dos métodos ou técnicas de exame dos efeitos não existem diferenças fundamentais e, de qualquer forma, é necessário um denominador comum».<sup>22</sup>

Um instrumento de avaliação legislativa que, podemos dizer, se encontra a meio caminho entre a avaliação *ex ante* e a *ex post* é a *experimentação legislativa*. Na medida em que serve de base para uma lei futura, a legislação experimental pode ser considerada uma técnica mais próxima da avaliação *ex ante*, embora esteja já a ir ao encontro de uma avaliação *ex post*. É uma técnica legislativa que surge, por um lado, com o desenvolvimento das políticas de avaliação legislativa e, por outro, com a necessidade sentida de corrigir

<sup>21</sup> Carlos Blanco de Moraes adianta que, embora subsidiariamente, esta avaliação sucessiva de impacto normativo pode ainda visar a aferição da *qualidade da avaliação preventiva* (cfr. Moraes, Carlos Blanco de (2007), *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, p. 464).

<sup>22</sup> Cfr. Luzius Mader (1991), “A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito”, in *Legislação. Cadernos de Legislação*, n.º 1, Abril-Junho, p. 45.



falhas e lacunas da lei. Com a lei experimental, o legislador tem a oportunidade de *experimental* determinada solução, medida ou reforma, mantendo a liberdade de depois a corrigir, modificar, alargar ou até mesmo revogar. Saberemos que estamos perante uma lei experimental (facto que a própria lei assumirá) quando esta tiver carácter temporário e for obrigatoriamente sujeita a uma avaliação.<sup>23</sup> Em Portugal, este instrumento não tem sido muito utilizado, registando-se alguns exemplos, como a Lei dos Julgados de Paz (L n.º 78/2001, de 13 de julho) ou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (L n.º 52/2008, de 28 de agosto).

A legislação experimental requer algum cuidado adicional pois, além do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, também pode afetar o da segurança jurídica, dado que as medidas deverão ser adequadas, necessárias e proporcionais para serem legítimas e é crucial que o legislador cumpra o período experimental, findo o qual deve realizar a avaliação e tomar uma decisão quanto às soluções *testadas*.

Apesar de serem apontados alguns defeitos à avaliação legislativa, na medida em que se pretende obter leis eficazes e efetivas, e sendo este um instrumento que mede o quanto a lei deverá alcançar ou alcançou os objetivos traçados, é, ou devia ser, de alguma forma, desejada ou, pelo menos, não refutada pelos estado.

### **Discussões sobre melhorias na produção e simplificação legislativa nos últimos 15 anos**

A preocupação com a técnica legislativa teve início, em Portugal com uma Deliberação de 1989<sup>24</sup> mas, centrando-nos nos últimos quinze anos, começamos por referir a criação da *Comissão para a Simplificação Legislativa*, em 2001.<sup>25</sup> Esta Comissão tinha como objetivos refletir sobre a qualidade da lei, propondo e levando a cabo medidas de simplificação legislativa e de estudos de avaliação de

<sup>23</sup> Distingue-se das *sunset laws*, na medida em que com estas leis não há uma perspectiva de aprendizagem por parte do legislador, mas apenas preocupação com o cumprimento dos objetivos da lei.

<sup>24</sup> Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, de 8 de fevereiro.

<sup>25</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 9 de março.

impacte legislativo de medidas com repercussão na vida das empresas e cidadãos. Assim, concluiu da necessidade de se adotarem soluções, nomeadamente, nas áreas da:

- Simplificação legislativa (sistematização da legislação, utilização de uma *sunset law* que ordenasse o registo da legislação em vigor com a imediata declaração de caducidade da restante);
- Adoção de estudos de avaliação de impacte legislativos;
- Formação de técnicos na redação das leis.
- A demissão do primeiro-ministro a 17 de Dezembro de 2001 precipitou o fim do mandato da Comissão e a interrupção dos trabalhos da mesma. As suas recomendações foram, contudo, um marco importante para os trabalhos nesta área nos anos seguintes.

Em 2003 inicia funções a *Comissão Técnica responsável pelo Programa Estratégico para a Qualidade e Eficácia dos Atos Normativos do Governo* que apresentou propostas importantes, uma vez mais, na área da avaliação legislativa, na área da organização do procedimento legislativo governamental e na área da simplificação legislativa, nomeadamente, propondo a compilação de atos normativos. É também a partir do trabalho desta Comissão que se inicia a publicação de um anexo ao Regimento do Conselho de Ministros dedicado à legística formal.

O fim precipitado do Governo em 2005 ditou, novamente, a paralisação dos trabalhos da Comissão e da execução das suas propostas.

Tendo em vista a diminuição dos encargos administrativos das empresas e dos cidadãos, com forte tónica na redução dos encargos financeiros das empresas através da desburocratização e simplificação de procedimentos, é lançado, em 2006, o *Programa SIMPLEX*, no qual se integrou o *Programa Legislar Melhor*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de maio. Pretendia-se com este Programa adotar medidas de racionalização legislativa, no quadro da simplificação administrativa e legislativa, nomeadamente:

- A desmaterialização dos procedimentos;

- O controlo da qualidade da produção legislativa, norteado, entre outros, por critérios de simplificação;
- A realização de estudos de avaliação de impacte legislativo como forma de mesurar os custos administrativos da lei (modelo de teste Simplex, substituído depois pela metodologia do *standard cost model*).<sup>26</sup>

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010 são concretizadas diversas medidas do programa de simplificação legislativa *SIMPLEGIS*, nomeadamente, a redução do número de leis publicadas, bem como do número de declarações de retificação, melhoria no acesso dos cidadãos à lei, redução do atraso na transposição de diretivas e avaliação de impacte legislativo.

São, neste âmbito, delineados objetivos importantes, tendo sido atingidos alguns deles. Todavia, com a cessação de funções do Governo em 2011, a maioria dos projetos de simplificação legislativa foram interrompidos.

Assinalamos ainda, pela sua relevância e novidade, a criação do *Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa*,<sup>27</sup> na Assembleia da República, o qual foi mandatado para:

- « - *Desenvolver a metodologia a adotar na recolha da legislação e definir critérios para a consolidação legislativa;*
- *Efetuar contactos, no âmbito da consolidação legislativa, com os outros órgãos de soberania, em especial com o Governo;*
- *Realizar consultas aos operadores jurídicos, quando necessário.*
- *Proceder à recolha da legislação sectorialmente existente e à sua apresentação coerente num único ato ou num reduzido número de atos (textos consolidados).*».

<sup>26</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de dezembro.

<sup>27</sup> Despacho n.º 73/XII, de 22 de novembro de 2013, da Presidente da Assembleia da República.

Com a constituição deste Grupo de Trabalho pretendeu-se ir além do esforço de simplificação legislativa que a Assembleia da República (AR) já vinha desenvolvendo, nomeadamente através de compilações legislativas. Assim, através da aprovação de *leis consolidantes*<sup>28</sup> que consolidariam no mesmo diploma as regras referentes à mesma matéria, pretendia-se facilitar o acesso integral à legislação sobre determinado assunto, eliminando-se normas obsoletas ou contraditórias sem, contudo, criar novas soluções jurídicas.

Também esta tentativa de simplificação legislativa foi interrompida pelo final da legislatura, em 2015, mas o seu pioneirismo e os contributos deixados não só no Parlamento mas também ao nível governamental, visto que o trabalho se pautou por uma colaboração entre os dois órgãos de soberania, não poderão deixar de ser realçados.

### Acesso à legislação

Como foi sendo referido, o acesso à legislação por parte dos seus destinatários e a melhoria do mesmo foi uma preocupação constante ao longo dos vários projetos levados a cabo em Portugal, visando a qualidade da lei.

A acessibilidade à lei pode ser vista por diferentes prismas, desde logo, a *participação na elaboração da legislação* pelos seus destinatários. Já mencionámos que a consulta e a participação é um dos importantes instrumentos de política legislativa que concorrem para uma boa lei e deve ser inserida logo nos primeiros momentos do procedimento legislativo.

<sup>28</sup> No âmbito do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa foi apresentada uma proposta de alteração à «lei formulário», a qual veio dar origem à quarta alteração à L n.º 74/98, aditando-se-lhe o artigo 11.º-A, com a epígrafe *Leis consolidantes*.

Foram aprovadas, no âmbito do Grupo de Trabalho, a L n.º 15/2014, de 21 de março, relativa aos direitos e deveres do utente dos serviços de saúde e a L n.º 107/2015, de 25 de agosto, em matéria de direitos das associações de mulheres.

A participação dos cidadãos na elaboração da lei está consignada, desde logo, na Constituição, como forma de realização da *democracia participativa* mas também ao longo de vários diplomas legais.<sup>29</sup> Contudo, além das audições obrigatórias, a consulta pública não é uma tradição no nosso país, sendo a morosidade de um processo de consulta uma das justificações mais utilizadas para esse parco recurso a uma efetiva participação dos destinatários da lei nos procedimentos legislativos.

Consideramos importante, apesar de não ser possível aqui desenvolver o tema, a possibilidade dada pela L n.º 17/2003, de 4 de junho, de os cidadãos poderem apresentar, junto da Assembleia da República, iniciativas legislativas.

O outro prisma pelo qual consideramos ser interessante analisar o acesso à lei prende-se com a facilidade ou não de os cidadãos *conhecerem a legislação em vigor*.

Em 2006, o Diário da República deixou de ser publicado em papel, tendo a sua edição electrónica passado a ter valor oficial (DL n.º 116-C/2006, de 16 de Junho), decisão que, na nossa opinião, poderá ter repercussões ao nível da universalidade do acesso às leis. Acresce o facto de esta base de dados pública disponibilizar um serviço universal e gratuito e um serviço apenas acessível através do pagamento de uma assinatura (*Digesto*), o qual, na verdade, permite aos destinatários ter um acesso mais completo à legislação.

Além da disponibilização gratuita deste instrumento, a compilação da legislação vigente - devidamente expurgada dos diplomas e normas já revogados (tácita ou expressamente), a consolidação num único ou num número reduzido de diplomas das normas aplicáveis às matérias mais relevantes da vida dos cidadãos e das empresas, a construção de um índice temático (por temas da vida quotidiana e não por áreas do Direito) no *Diário da República*, entre outras, parecem-nos medidas essenciais para a garantia do pleno acesso ao direito pelos cidadãos.

Nesta medida, a página de Internet da Assembleia da República ergue-se como um verdadeiro exemplo. Porém, não são frequentes

<sup>29</sup> Cfr. Pereira, Sandra e Sónia Rodrigues (2012), "Participação no procedimento legislativo", *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa n.º4*, CEDIS, FDUNL, Fevereiro, pp. 23-43.

as consultas públicas alargadas nem a realização de estudos avaliação de impacte legislativo também em sede parlamentar.

Os aspetos até agora mencionados agrupam-se na legística material. Porém, também ao nível da acessibilidade da lei, a legística formal desempenha um importante papel, na medida em que uma lei que seja redigida de forma clara, concisa e compreensível é mais facilmente entendida por quem a terá de cumprir.

## **Conclusões**

A qualidade da lei depende de vários fatores, sendo certo que não existem leis perfeitas. Podemos, contudo, maximizar as possibilidades de serem aprovadas boas leis, através da utilização de metodologias e instrumentos que contribuem para a eficácia, efetividade e eficiência das leis.

Entre estes instrumentos, salientamos a importância dos estudos de avaliação de impacte legislativo e a participação dos cidadãos na fase de preparação da lei e no acesso aos elementos que fundamentam a decisão política, primeiro, e, depois, o conhecimento efetivo da legislação que se lhes aplica, contribuindo para a (re)aproximação dos cidadãos da esfera política.

Para este acesso efetivo à lei, as medidas de simplificação legislativa assumem um papel crucial. Se para os cidadãos o acesso fácil à lei que regula a sua vida quotidiana é determinante, para as empresas, a desburocratização e a redução dos custos de contexto é fulcral para a sua competitividade económica.