



OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

BOLETIM 7

NOVEMBRO 2017

ÍNDICE

PORTUGUESE LEGISLATION OBSERVATORY	4
INTRODUCTION	5
O OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA	6
APRESENTAÇÃO	7
I PARTE	
ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA	9
1. Considerações gerais	11
2. Considerações detalhadas sobre os anos 2014, 2015 e 2016	11
3. Programas SIMPLEX e SIMPLEX +	12
Tabelas	
Tabela I Total de diplomas publicados	17
Tabela II Leis	18
Tabela III Decretos-Leis	20
Tabela IV Leis de transposição de diretivas/Leis que autorizam Decretos-Leis de transposição de diretivas	21
Tabela V Decretos-Leis de transposição de diretivas/Decretos-Leis de execução de regulamentos europeus	23
Tabela VI Decretos-Leis autorizados/ Decretos-Leis que transpõem diretivas/ Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas	25
II PARTE	
Recensão	
Legislation in Europe - A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners	29

COORDENAÇÃO

Francisco Pereira Coutinho
Sónia Rodrigues

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

NOVEMBRO 2017

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

PORTUGUESE LEGISLATION OBSERVATORY

The *Portuguese Legislation Observatory* is a research project of the Research Centre on Law and Society (CEDIS) of the NOVA University of Lisbon Faculty of Law. It is funded by *Fundação para a Ciência e Tecnologia* (FCT).

The founding coordinators of this investigation project were Professors João Caupers, Pierre Guibentif and Marta Tavares de Almeida. The rest of the initial team members were research fellows selected via an open competition, which favoured the selection of students enrolled in the Legislative Science (*Legisprudence*) and Legal Sociology subjects.

The first Bulletin of the *Portuguese Legislation Observatory* – CEDIS – NOVA University of Lisbon Faculty of Law (hereinafter: *Bulletin*) was published in July 2007. This publication intended to quantitatively assess different aspects of the Portuguese legislation.

Almost ten years after the first seven numbers of the *Bulletin* were issued, the founding coordinators of this project ceased their collaboration due to both professional and personal reasons.

Nevertheless, the pioneer approach this project brought to the Portuguese legislation field caught the attention of professionals and academics working in the field and in 2016 a new team of coordinators decided to continue developing this research project.

During this new development stage of the project, cooperation partnerships have been established, namely with the Institute for Legal and Political Sciences – Lisbon Centre for Research in Public Law (ICJP-CIDP), seated in the University of Lisbon School of Law. This cooperation partnership will most certainly allow an in-depth quantitative assessment of the Government and Parliament lawmaking processes in the short and long run and, therefore, enrich the information contained in this Bulletin.

During the 2016/2017 school year, the legislation data was collected, inserted in the database of the *Portuguese Legislation Observatory* and analyzed by Inês Inverno, Maria Luís Fernandes and Sónia Rodrigues. This is the basis of the content of the *Bulletin* I Part.

SCHOOL YEAR 2016/2017

Coordinators:

FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, SÓNIA RODRIGUES

Research Fellow:

MARIA LUÍS FERNANDES, Law graduating student at the NOVA University of Lisbon Faculty of Law; INÊS INVERNO, Research fellow in the Rules for legal drafting in Portuguese-speaking countries

INTRODUCTION

1. The main goal of *Bulletin* No. 0, issued in 2007, was to provide a quantitative assessment of the legislation issued on the national level. This was considered an important contribution to better understand the legislative policy.

The content of the following Bulletins kept this goal in mind and include a study on a specific legal drafting topic (II Part).

The last *Bulletin* issued was in 2013 (*Bulletin* No. 6). Due to financial constraints from 2013 onwards, the *Bulletin's* research work and its publication was delayed and sometimes paralyzed. This is the reason why *Bulletin* No. 7 now issued exceptionally contains an analysis of the legislation issued in 2014, 2015 and 2016, covering the Portuguese legislation data from 2013 onwards.

Therefore, this *Bulletin* contains comparative data tables of the legislation issued between 2000 and 2016 and a comparative analysis of the 2006 and 2016 SIMPLEX programs. In *Bulletin* No. 7, II Part we present a review of a relevant and recently book in the better regulation field entitled *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*.

2. One of the sources of the data contained in this *Bulletin* is the Portuguese Legislation Observatory database. This database is being currently updated and in was conceived as a stool of the official legislation databases, namely the *Diário da República Eletrónico*. While these databases allow to search for a specific law, the Portuguese Legislation Observatory database aims to provide an overall analysis of the lawmaking process, namely by creating statistics not only on the number of laws issued per year, its division in different subjects, its revision - in a broad sense- but on the number of laws that need to be regulated by another law.

The sources of the data contained in the comparative table dates of this *Bulletin* are, therefore, the Portuguese Legislation Observatory database, the *Digesto* database, the National Parliament database and the *Diário da República Eletrónico* database.

Considering this project is currently being developed and believing it can enrich the ongoing debate on the lawmaking processes, we invite you to send us suggestions and critical approaches to further improve this publication.

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 inicial de coordenação foi 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.

Em julho de 2007, deu-se início, no âmbito do CEDIS, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) ao *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa*, publicação que teve como objetivo a análise quantificada de diversos aspetos da legislação.

Decorridos quase dez anos da publicação do *Boletim*, com sete números publicados, razões de ordem profissional e pessoal determinaram o fim da coordenação do projeto pela equipa inicial.

Dado o interesse que este projeto despertou, certamente devido à abordagem inovadora que ofereceu, e apesar do interregno na publicação do *Boletim* no ano de 2016 motivado pelas alterações na equipa e por constrangimentos financeiros, entendeu-se dar-lhe continuidade com uma nova equipa coordenadora.

Assim, nesta nova fase de desenvolvimento do projeto, delinearam-se parcerias, nomeadamente com o ICJP, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL), as quais vão certamente permitir um desenvolvimento do projeto, aprofundando-se a análise quantitativa da legislação, a nível parlamentar e governamental e, conseqüentemente, enriquecendo a informação a disponibilizar no *Boletim*.

No presente ano académico, 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 Inês Inverno, Maria Luís Fernandes e Sónia Rodrigues.

ANO ACADÉMICO 2016/2017

Coordenação:

FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, SÓNIA RODRIGUES

Bolseira de Investigação:

MARIA LUÍS FERNANDES, Aluna de licenciatura da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; INÊS INVERNO, Bolseira de investigação no projeto Regras comuns de logística nos Estados e Regiões lusófonas

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 atividade 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 atividade legislativa, acrescentando-se um estudo dedicado cada ano a um tema diferente de técnica legislativa.

As dificuldades de financiamento que o projeto sofre desde 2013 ditaram o atraso e até mesmo a paralisação do trabalho de investigação e preparação do *Boletim*. Porém, o esforço que agora se enceta no sentido de retomar esse trabalho justifica que este *Boletim*, excepcionalmente, analise três anos (2014, 2015 e 2016), pretendendo-se apresentar os dados em falta desde a publicação do último *Boletim*.

Deste modo, apresentamos e comentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2000-2016) e elaboramos uma análise comparativa de dois Programas SIMPLEX – 2006 e 2016. Na II Parte aproveitamos para difundir um importante e recente livro *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, elaborando a recensão do mesmo.

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

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*, iniciamos esta edição com a análise da produção legislativa parlamentar e governamental dos anos de 2000 a 2016. O presente Boletim analisa mais detalhadamente os anos de 2014, 2015 e 2016, pretendendo comparar estes últimos anos entre si mas também com os anos anteriores. Dadas as alterações de Governo em finais de 2015, julgamos ser interessante olhar para o ano de 2016 comparativamente aos anteriores.

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, respetivamente. 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 diretivas e de execução de regulamentos europeus.

2. CONSIDERAÇÕES DETALHADAS SOBRE OS ANOS 2014, 2015 E 2016

Importa sublinhar o facto de os anos 2014 e 2015 terem sido os últimos anos do XIX Governo Constitucional, que detinha uma maioria absoluta no Parlamento, o que habitualmente se reflete no aumento da produção legislativa parlamentar. Porém, o ano de 2015 assistiu, na verdade, a três governos, sendo, por isso, um ano peculiar.

Em 2015 terminaram o mandato dois governos e formou-se o XXI Governo Constitucional, que tomou posse a 26 de novembro de 2015. Assim, o ano de 2016 é já revelador das novas políticas governamentais, nomeadamente da implementação do Programa SIMPLEX+, que veio na esteira do Programa SIMPLEX, implementado a partir de 2006, no âmbito do qual destacamos o Programa *SIMPLEGIS* (2010)¹.

Na análise da produção legislativa dos anos de 2014, 2015 e 2016, salientamos os seguintes aspetos:

- *Leis*: regista-se a publicação de **95** leis em 2014, **179** em 2015 e de **47** em 2016 (**89** em 2013 e **72** em 2012).

O número crescente de leis publicadas desde 2014 e que se mantém em 2015 pode ser explicado pelo facto de, num primeiro momento, nos encontrarmos perante um Governo na fase final do seu mandato e, num outro, se dar a formação de um novo Governo, que, mais a mais, é sustentado por um acordo, sem precedentes em Portugal, entre quatro grupos parlamentares.

- *Decretos-Leis*: verifica-se, a partir de 2012, que o número de Decretos-Leis começa a aproximar-se ao dos anos anteriores a 2010².

1 Desenvolvendo as linhas gerais do Programa SIMPLEGIS, cfr. *Boletim n.º5, Observatório da Legislação Portuguesa*, p.10.

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

Verifica-se a publicação de **202** Decretos-Leis em 2014, **269** em 2015 e de **98** em 2016, confirmando-se (com a exceção do drástico decréscimo de 2016) a tendência de aumento do número de Decretos-Leis (**189** em 2013).

Deste modo, não deixa o ano de 2016 de se destacar pelo reduzido número de Decretos-Leis registado, podendo indicar uma nova fase, mais acentuada, de decréscimo de produção legislativa pelo Governo.

Desconsiderada esta exceção, verifica-se em 2014 e 2015 um aumento generalizado da produção de Decretos-Leis, que é, como se referiu, também acompanhada pelo aumento de produção de leis.

- *Decretos regulamentares*: verifica-se uma tendência para a diminuição da produção deste tipo de diplomas, sendo que os anos de 2014 e 2016 registaram ambos a produção de **7** decretos regulamentares. Por outro lado, no ano de 2015 registou-se a produção de **20** diplomas deste tipo, uma inconstância se considerarmos os anos anteriores a 2014 (**7** em 2013 ou **2** em 2011).

Esta irregularidade deveu-se à publicação de um número substancial de decretos regulamentares relacionados com a defesa nacional, nomeadamente com a alteração da estrutura orgânica de vários setores governamentais relacionados com a defesa nacional.

- *Resoluções do Conselho de Ministros*: regista-se uma diminuição no ano de 2014 (**99**, quando tinham sido produzidas **135** em 2013), que contrasta com os números dos anos de 2015 (**156**) e 2016 (**113**) que, por sua vez, confirmam a tendência, já dos anos anteriores, do aumento deste tipo de diploma.

- *Decretos*: confirma-se, nos anos de 2014, 2015 e 2016, a tendência generalizada para a diminuição da publicação de decretos: em 2013 foram publicados **33**, **34** em 2014, **24** em 2015, e apenas **4** em 2016.

- *Portarias*: após a diminuição acentuada no número de portarias publicadas em 2011 (360)³ não se voltaram a atingir os números dos anos anteriores (1384 em 2010). Porém, os anos seguintes foram de subida do número registado em 2011, verificando-se em 2014 nova quebra na publicação de portarias (**350**). Esta tendência de diminuição do número de portarias publicadas não continuou em 2015, com 520 portarias, mas 2016 volta a registar uma redução (**424**), embora com números superiores aos de 2014, ano em que se regista o menor número de portarias publicadas desde o ano de 2000.

3. PROGRAMA SIMPLEX VS SIMPLEX +

O Programa SIMPLEX – Programa Nacional de Medidas de Simplificação da vida de cidadãos, empresas e organizações na sua relação com o Estado – foi lançado, pela primeira vez, em

³ Relembramos o contributo do Programa SIMPLEX para a diminuição do número de portarias publicadas (cfr. Boletim n.º 4). A última portaria de caça foi publicada no Diário da República n.º 64, 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», 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 passou a ser realizada no Sistema Nacional de Informação Territorial.

2006, com várias medidas de simplificação e modernização administrativa.

Entre as várias medidas adotadas, salientámos, desde a publicação do *Boletim n.º 4*, a iniciativa «*Licenciamento Zero*», o *Programa Indústria Responsável* - concretizado pela aprovação do *Sistema da Indústria Responsável (SIR)*, o Balcão do Empreendedor, bem como outras medidas de modernização do Estado propostas no Programa do XVIII Governo Constitucional e concretizadas através do Programa SIMPLEX 2010: «*Empresa na Hora*», a «*Empresa online*», a simplificação do regime de exercício da atividade industrial (REAI), a Informação empresarial simplificada, a «*Casa Pronta*», o «*Nascer Cidadão*», a «*Segurança Social Directa*», entre outros.

Também ao nível da simplificação legislativa foram tomadas várias medidas, ao abrigo do Programa SIMPLEGIS, de entre as quais sublinhamos a publicação do Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho, o qual determinou a revogação expressa de atos legislativos que já haviam caducado ou que já tinham sido tacitamente revogados, a publicação no *Diário da República Eletrónico (DRE)* dos resumos dos diplomas do Governo em linguagem clara e a eliminação da obrigatoriedade de publicação no *DRE* de alguns tipos de portarias (matéria cinegética, zonas de intervenção florestal, atribuição do valor postal a selos e formas estampilhadas e elementos gráficos dos instrumentos de gestão). Estas medidas significaram um impacto relevante, por um lado, no número de legislação publicada e, por outro lado, na melhoria do acesso à legislação.

Interrompido em 2011, com a mudança de políticas governamentais, o Programa SIMPLEX foi retomado em 2016. Assim, em cumprimento do Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)⁴, surge o Programa SIMPLEX +⁵, que traz medidas novas mas que retoma algumas medidas já anteriormente apresentadas, num quadro de modernização e simplificação administrativa e legislativa, visando a melhoria da vida dos cidadãos e empresas, reforçando a competitividade da economia e a confiança dos cidadãos no Estado.

Esta preocupação estende-se igualmente ao campo da produção legislativa (na sua relação com os cidadãos e empresas). Na senda do anterior SIMPLEX, apresentam-se medidas que retomam as preocupações com o acesso à legislação e a redução do número de diplomas em vigor.

A medida *Revoga +*, cujo objetivo é diminuir a dispersão legislativa e a complexidade sistema normativo, pretende «reduzir sistemática e setorialmente o stock legislativo, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação, e procedendo a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976⁶». Retoma-se, assim, o exercício de revogação iniciado em 2011.

Também os resumos em linguagem clara publicados no *DRE* são agora retomados através da implementação da medida *Lei Clara*, que visa facilitar aos cidadãos o acesso e a compreensão da legislação que lhes é aplicável.

No que concerne a medidas inovadoras, aplaude-se a previsão de uma metodologia de avaliação de impacto económico dos atos legislativos, levada a cabo pela medida *Custa Quanto*. Pretende-se criar uma «barragem regulatória» que promova a redução dos encargos administrativos globais e setoriais, o que poderá ser determinante para a competitividade da economia.

4 Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

5 Para uma análise exaustiva de todas as medidas previstas no Programa Simplex + e a sua calendarização, consultar a página <https://www.simplex.gov.pt/medidas>.

6 Cfr. <https://www.simplex.gov.pt/app/files/332c67abd4420decd48c1c6429667a35.pdf>, p. 25.

Relevantes são, de igual forma, outras medidas mais direcionadas aos próprios serviços mas que, indubitavelmente, se refletirão na qualidade do serviço público prestado aos cidadãos. Assim, a medida *Regular Melhor*, prevendo formações em legística para os gabinetes governamentais e implementando mecanismos internos de controlo e deteção de erros, representa uma tentativa de melhorar a redação legislativa, o que tem um forte impacto na vida dos cidadãos e das empresas.

A medida de *desmaterialização do procedimento legislativo* no que concerne à comunicação entre os vários órgãos envolvidos (Assembleia da República, Presidência da República e Presidência do Conselho de Ministros) envolve um esforço de cooperação entre instituições que beneficiará, em último grau, os destinatários das leis.

Assinalamos ainda uma medida assaz relevante e de enorme importância: a disponibilização gratuita e de acesso universal do *DRE*. O Decreto-Lei n.º 83/2016, de 16 de dezembro, veio regular as condições de acesso a todo conteúdo e funcionalidades do *Diário da República Eletrónico*, fixando as condições da sua utilização, e extinguindo o serviço de assinaturas. Consideramos que se deu, deste modo, um enorme passo na direção da garantia de efetivo acesso pelos cidadãos às leis que se lhes aplicam.

O n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei *supra*referido determina que são depositados exemplares do *DRE* em formato impresso, preparados para efeitos de arquivo público, na Biblioteca Nacional, na Torre do Tombo e nas demais entidades que a este dever de arquivo estejam vinculadas. A versão eletrónica do Jornal Oficial impõe-se, assim, com as desvantagens que daí podem advir para os cidadãos que, por alguma razão, não tenham um acesso facilitado às novas tecnologias.

Outra medida que não constando do Programa SIMPLEX + contribui, igualmente, para a qualidade da legislação produzida, prende-se com a obrigatoriedade, prevista no artigo 27.º do Regimento do Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional⁷, de junção imediata dos projetos dos diplomas regulamentares necessários à implementação dos diplomas legislativos apresentados.

Outras medidas estão previstas com data de implementação ao longo do ano de 2017. Importa, portanto, acompanhar a implementação das mesmas e os resultados que alcançarão.

Indubitável é o contributo que os Programas SIMPLEX e SIMPLEX + trazem para a modernização e simplificação administrativa e legislativa, com o resultado expectável de melhoria no acesso à lei pelos cidadãos e empresas, resultando numa participação mais ativa daqueles e no aumento da competitividade destas.

7 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2015, de 17 de dezembro.

TABELAS

PRODUÇÃO LEGISLATIVA

TABELA I

TOTAL DE DIPLOMAS PUBLICADOS

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Decretos Regulamentares		Resoluções do 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	14,66	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	2,53	1478	66,88
2004	2465	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	2149	100	125	5,82	333	15,50	29	1,35	123	5,72	29	1,35	1510	70,27
2010	1749	100	63	3,60	164	9,38	6	0,34	112	6,40	20	1,14	1384	79,13
2011	659	100	70	10,62	137	20,79	2	0,30	70	10,62	20	3,03	360	54,63
2012	1058	100	72	6,81	281	26,56	52	4,91	124	11,72	42	3,97	487	46,03
2013	874	100	89	10,18	180	20,59	7	0,80	135	15,45	33	3,78	430	49,20
2014	787	100	95	12,07	202	25,67	7	0,89	99	12,58	34	4,32	350	44,47
2015	1168	100	179	15,33	269	23,03	20	1,71	156	13,36	24	2,05	520	44,52
2016	693	100	47	6,78	98	14,14	7	1,01	113	16,31	4	0,58	424	61,18

Obs: Esta tabela apresenta o volume anual de atos legislativos (leis e decretos-leis) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na Iª 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	47	100	-	-	4	8,51	10	21,28	1	2,13	1	2,13	31	65,96	-
2001	128	100	1	0,78	6	4,69	3	2,34	-	-	-	-	51	39,84	67
2002	40	100	-	-	2	5	10	25	-	-	-	-	28	70	-
2003	115	100	-	-	2	1,74	20	17,39	-	-	3	2,61	48	41,74	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	1,45	5	7,25	3	4,35	-	-	1	1,45	28	40,58	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	55	73,33	-
2008	73	100	-	-	3	4,11	8	10,96	-	-	6	8,22	56	76,71	-
2009	125	100	-	-	4	3,20	12	9,60	0*	0	5*	4	77	61,60	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	61	87,14	-
2012	72	100	-	-	2	2,78	1	1,39	1	1,39	4	5,56	63	87,50	1
2013	89	100	-	-	2	2,25	5	5,62	1	1,12	8	8,99	72	80,90	1*
2014	95	100	-	-	6	6,32	10	10,53	3	3,16	7	7,37	64	67,37	5
2015	179	100	-	-	12	6,70	2	1,12	1	0,56	17	9,50	123	68,72	24
2016	47	100	-	-	1	2,13	1	2,13	-	-	4	8,51	41	87,23	-

* Leis Constitucionais:

Ano de 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.

Ano de 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.

Ano de 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, que aprova a Lei de Bases dos Cuidados Paliativos.

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

Lei n.º 19/2014, que define as Bases da política de ambiente.

Lei n.º 17/2014, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Lei n.º 31/2014, que aprova as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Lei n.º 54/2015, que aprova as Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional.

****** 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
2014	202	100	9	4,46	193	95,54
2015	269	100	10	3,72	259	96,28
2016	98	100	4	4,08	94	95,92

* **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 DIRETIVAS /

LEIS QUE AUTORIZAM DECRETOS-LEIS DE TRANSPOSIÇÃO DE DIRETIVAS

	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
2014	89	7	1
2015	179	17	-
2016	47	4	-

Leis de transposição de diretivas:

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

Ano 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;

Ano 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;

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

Ano 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;

Ano 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;

Ano 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;

Ano 2009: Lei n.º 6/2009, de 29 de janeiro; Lei n.º 9/2009, de 4 de março; Lei n.º 12/2009, de 26 de março; Lei n.º 19/2009, de 12 de maio; Lei n.º 29/2009, de 29 de junho;

Ano 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;

Ano 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;

Ano 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;

Ano 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;

Ano 2014: Lei Orgânica n.º 1/2014, de 9 de janeiro; Lei n.º 4/2014, de 7 de fevereiro; Lei n.º 25/2014, de 2 de maio; Lei n.º 26/2014, de 5 de maio; Lei n.º 47/2014, de 28 de julho; Lei n.º 52/2014, de 25 de agosto; Lei n.º 82-C/2014, de 31 de dezembro;

Ano 2015: Lei n.º 1/2015, de 8 de janeiro; Lei n.º 2/2015, de 8 de janeiro; Lei n.º 9/2015, de 11 de fevereiro; Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro; Lei n.º 18/2015, de 4 de março; Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março; Lei n.º 32/2015, de 24 de abril; Lei n.º 71/2015, de 20 de julho; Lei n.º 81/2015, de 3 de agosto; Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto; Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto; Lei n.º 109/2015, de 26 de agosto; Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro; Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro; Lei n.º 146/2015, de 9 de setembro; Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro; Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

Ano 2016: Lei n.º 5/2016, de 29 de fevereiro; Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto; Lei n.º 30/2016, de 23 de agosto; Lei n.º 39/2016, de 19 de dezembro.

Leis de autorização de Decretos-Leis que transpõem diretivas:

Ano 2000: Lei n.º 1/2000, de 16 de março;

Ano 2002: Lei n.º 18/2002, de 15 de julho;

Ano 2003: Lei n.º 7/2003, de 9 de maio; Lei n.º 27/2003, de 30 de julho;

Ano 2006: Lei n.º 3/2006, de 21 de fevereiro; Lei n.º 18/2006, de 29 de maio;

Ano 2007: Lei n.º 25/2007, de 18 de julho; Lei 65-A/2007, de 26 de novembro;

Ano 2008: Lei n.º 55/2008, de 4 de setembro;

Ano 2009: Lei n.º 84/2009, de 26 de agosto;

Ano 2010: Lei n.º 18/2010, de 16 de agosto;

Ano 2013: Lei n.º 25/2013, de 8 de abril;

Ano 2014: Lei n.º 46/2014, de 28 de julho.

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	%
2000	378	100	56	14,81	1	0,26	321	84,92
2001	377	100	41	10,88	1	0,27	335	88,86
2002	334	100	54	16,17	3	0,90	277	82,93
2003	342	100	100	29,24	-	-	242	70,76
2004	257	100	52	20,23	2	0,78	203	78,99
2005	244	100	66	27,05	4	1,64	174	71,31
2006	257	100	51	20,23	6	2,33	200	77,82
2007	424	100	74	17,45	8	1,89	342	80,67
2008	259	100	47	18,15	8	3,09	204	78,76
2009	333	100	44	13,21	8	2,40	281	84,38
2010	164	100	52	31,71	1	0,61	111	67,68
2011	137	100	38	27,74	3	2,19	96	70,07
2012	281	100	41	14,59	4	1,42	236	83,99
2013	180	100	39	21,67	3	1,67	138	76,67
2014	202	100	32	15,84	4	1,98	166	82,18
2015	269	100	34	12,64	8	2,97	227	84,39
2016	98	100	16	16,33	3	3,06	79	80,61

* 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:**

Ano 2000: Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 07 de abril;

Ano 2001: Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de maio;

Ano 2002: Decreto-Lei n.º 119/2002, de 20 de abril; Decreto-Lei n.º 142/2002, de 20 de maio; Decreto-Lei n.º 240/2002, de 05 de Novembro;

Ano 2004: Decreto-Lei n.º 16/2004, de 14 de janeiro; Decreto-Lei n.º 168/2004, de 07 de julho;

Ano 2005: Decreto-Lei n.º 102/2005, de 23 de junho; Decreto-Lei n.º 152/2005, de 31 de agosto; Decreto-Lei n.º 209/2005, de 29 de novembro; Decreto-Lei n.º 223/2005, de 27 de dezembro;

Ano 2006: Decreto-Lei n.º 5/2006, de 03 de janeiro; Decreto-Lei n.º 36/2006, de 20 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 65/2006, de 22 de março; Decreto-Lei n.º 113/2006, de 12 de junho; Decreto-Lei n.º 122/2006, de 27 de junho; Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro;

Ano 2007: Decreto-Lei n.º 49/2007, de 28 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 112/2007, de 17 de abril; Decreto-Lei n.º 175/2007, de 08 de maio; Decreto-Lei n.º 195/2007, de 15 de maio; Decreto-Lei n.º 265/2007, de 24 de julho; Decreto-Lei n.º 323/2007, de 28 de setembro; Decreto-Lei n.º 360/2007, de 02 de novembro; Decreto-Lei n.º 376/2007, de 08 de novembro;

Ano 2008: Decreto-Lei n.º 35/2008, de 27 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 05 de março; Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de março; Decreto-Lei n.º 60/2008, de 27 de março; Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho; Decreto-Lei n.º 127/2008, de 21 de julho; Decreto-Lei n.º 178/2008, de 26 de agosto; Decreto-Lei n.º 241/2008, de 17 de Dezembro;

Ano 2009: Decreto-Lei n.º 4/2009, de 05 de janeiro; Decreto-Lei n.º 39/2009, de 10 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 58/2009, de 03 de março; Decreto-Lei n.º 169/2009, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 211/2009, de 03 de setembro; Decreto-Lei n.º 255/2009, de 24 de setembro; Decreto-Lei n.º 293/2009, de 13 de outubro; Decreto-Lei n.º 311/2009, de 26 de outubro;

Ano 2010: Decreto-Lei n.º 76/2010, de 24 de junho;

Ano 2011: Decreto-Lei n.º 23/2011, de 11 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 36/2011, de 09 de março; Decreto-Lei n.º 56/2011, de 21 de abril;

Ano 2012: Decreto-Lei n.º 95/2012, de 20 de abril; Decreto-Lei n.º 109/2012, de 18 de maio; Decreto-Lei n.º 220/2012, de 10 de outubro; Decreto-Lei n.º 257/2012, de 29 de novembro;

Ano 2013: Decreto-Lei n.º 123/2013, de 28 de agosto; Decreto-Lei n.º 130/2013, de 10 de setembro; Decreto-Lei n.º 141/2013, de 18 de outubro;

Ano 2014: Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro; Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março; Decreto-Lei n.º 85/2014, de 27 de maio; Decreto-Lei n.º 189/2014, de 30 de dezembro;

Ano 2015: Decreto-Lei n.º 33/2015, de 04 de março; Decreto-Lei n.º 35/2015, de 06 de março; Decreto-Lei n.º 60/2015, de 22 de abril; Decreto-Lei n.º 103/2015, de 15 de junho; Decreto-Lei n.º 130/2015, de 09 de julho; Decreto-Lei n.º 145/2015, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 164/2015, de 17 de agosto; Decreto-Lei n.º 189/2015, de 08 de Setembro;

Ano 2016: Decreto-Lei n.º 26/2016, de 09 de junho; Decreto-Lei n.º 56/2016, de 29 de agosto; Decreto-Lei n.º 70/2016, de 03 de novembro.

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
2014	9	32	2
2015	10	34	-
2016	4	16	1

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

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

Ano 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;

Ano 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;

Ano 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;

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

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

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

Ano 2014: Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro; Decreto-Lei n.º 158/2014, de 24 de outubro;

Ano 2016: Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro.

II PARTE

RECENSÃO

LEGISLATION IN EUROPE

A COMPREHENSIVE GUIDE

FOR SCHOLARS AND PRACTITIONERS

Editado por Ulrich Karpen e Helen Xanthaki
em cooperação com Luzius Mader e Wim Voermans

Hart Publishing, Fevereiro 2017, 296 pp.

Sónia Rodrigues

Mestre em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
 Membro do Observatório da Legislação Portuguesa

Esta publicação tem como destinatários sujeitos ou agentes direta ou indiretamente participantes no procedimento de criação de normas legislativas, académicos e cidadãos. Como se refere no prefácio, esta obra foi concebida no âmbito da *International Association of Legislation* (IAL), cujos membros são oriundos de diversos países europeus e são especialistas no domínio da Legística.

No final de cada artigo estão disponíveis referências bibliográficas.

1. INTRODUCTION

O primeiro artigo desta publicação é da autoria de Ulrich Karpen, Professor of Constitutional and Administrative Law, University of Hamburg; former chairman of the International Association of Legislation and of the German Association of Legislation; member of the editorial board of Zeitschrift fur Gesetzgebung.

Apresenta-se de forma muito clara o objetivo central desta publicação: oferecer aos leitores uma perspetiva comparada dos aspetos fundamentais no domínio da *Legisprudence* (Legística, Legistique), ou seja uma ciência interdisciplinar - englobando aspetos das ciências jurídica, económica e social - tendo como objetivo final melhorar a qualidade da legislação e assim facilitar a sua implementação. Como refere o Autor «Politics need to gain and keep democratic legitimation in order to realise policies by legislation». Assim, considera-se que a adoção de uma política legislativa de «better regulation» tem influência significativa na redução da legislação aprovada e na eficácia e eficiência da legislação.

O Autor depois de apresentar os diversos aspetos de uma política legislativa, desenvolvidos em artigos subsequentes, e aos quais nos referiremos posteriormente, conclui sumariando quatro aspetos que considera fundamentais: a importância das constituições dos Estados Europeus que se enriquecem mutuamente neste domínio; o papel dos parlamentos como garantes da qualidade da lei; os juizes como parte do ciclo legislativo, ou seja, a importância dos tribunais na adoção de procedimentos visando a correção de legislação que não respeite normas constitucionais e, finalmente, salienta-se que é necessário estar consciente de que a legislação tem as suas limitações, ou seja, pode ser precisa, efetiva e eficiente, mas «will never be mathematics».

2. LEGISLATION AND REGULATION

O segundo artigo é da responsabilidade de Wim Voermans, Professor of Constitutional and Administrative Law at Leiden University, the Netherlands; Scientific Director of the Institute of Public Law at Leiden Law School; former chairman of the International Association of Legislation.

Propõe-se em primeiro lugar, uma distinção entre Legislação e Regulação. O Autor considera que devemos entender *legislação* como «uma forma autoritária e constitucionalmente controlada, através da qual a lei é moldada e aprovada»¹. E propõe a compreensão de *regulação* como «um instrumento de governo»². Claro que o Autor reconhece que, em diversas situações, regulação e legislação são coincidentes. Com efeito, muita regulação é apresentada com forma de lei, e conseqüentemente adquire o poder da lei. Mas nem toda a regulação necessita de ser apresentada como legislação – e exemplifica com os programas de ação política.

O Autor considera a importância que a lei assume nas democracias constitucionais, enumerando as diversas funções legislativas, a saber:

- A legislação oferece a base e o enquadramento para as funções governamentais. E a legislação tem também a importante função de salvaguarda dos direitos dos cidadãos (função legal);
- Ao mesmo tempo, a legislação, a lei que a expressa, serve como instrumento para a definição de futuras políticas governamentais (função instrumental);
- A legislação oferece a base para uma participação popular (função democrática);
- A legislação reafirma a moral pública, valores e bens públicos (função simbólica).

O Autor considera que nas democracias em que impera o Estado de Direito, a legislação tem assim uma importante função de salvaguarda dos direitos dos cidadãos, e oferece as bases e o enquadramento para as funções governativas. O Autor salienta que a noção de qualidade da lei pode também ser considerada de uma perspectiva essencialmente económica, como é o caso da OCDE. Precedendo as conclusões, o Autor apresenta um quadro da OCDE, que mostra a evolução de 1974 a 2012 do número de países, nos quais é obrigatória a elaboração de um estudo de impacto legislativo.

O Autor conclui o seu artigo deixando várias interrogações sobre as medidas a adotar para melhorar e avaliar a produção legislativa, dadas as diferentes funções que podemos atribuir à lei.

3. LEGISLATIVE PROCESS

O terceiro artigo é da responsabilidade de Tímea Drinóczi, Associate Professor, Department of Constitutional Law, University of Pécs, Hungary; member of the Advisory Board of the International Association of Legislation; author of Concept of Quality of Legislation – Revisited: Matter of Perspective and General Overview, Statute Law Review, 2011.

1 Texto original: «the authoritative and constitutionally controlled form in which law is cast and the procedure leading up to the enactment of it (the decision)» (p. 19).

2 Texto original: «an instrument of governance» (p. 19).

Neste artigo apresentam-se as principais características de um procedimento legislativo, principalmente no que respeita aos órgãos e fases do procedimento.

Entende-se que este procedimento, a nível parlamentar ou governamental, inicia-se com a definição da *policy* - assunto a desenvolver -, e seguidamente passa por várias fases, a saber: redação do projeto, procedimento de consulta, avaliação de impacto legislativo, audições no Parlamento ou a nível governamental, adoção da legislação, promulgação, publicação, implementação, monitorização do diploma, avaliação *ex post*. Se necessário, devido a alterações de política ou por outras razões, recomeça-se o ciclo legislativo.

Pode, no entanto, acontecer que num determinado procedimento legislativo nem todas as fases ocorram, pelo que não podemos dizer que existe uma regra rígida para o procedimento legislativo. De qualquer forma, numa democracia constitucional, o procedimento legislativo deve obedecer às regras do Estado de Direito, a saber: transparência, participação, possibilidade de escolha (alternativas), responsabilidade, constitucionalidade, legalidade, divisão de poderes, respeito pelos direitos das minorias e pelos direitos humanos. O respeito destes princípios é uma base importante para uma legislação de qualidade e conduz a um compromisso político visando a *better regulation*.

Uma participação ativa dos cidadãos é igualmente importante e pode contribuir para a monitorização do procedimento legislativo.

As fontes da legislação e os seus conteúdos podem diferir entre diferentes Estados, mas os princípios fundamentais - democracia, participação, estado de direito, hierarquia das leis, competências legislativas, regras de promulgação e publicação - devem ser definidos a nível constitucional.

A Autora coloca de seguida a interessante questão de saber se a crescente iniciativa legislativa do executivo tem conduzido a um menor poder legislativo do parlamento. A Autora entende que não, pois as matérias mais relevantes continuam a ser da responsabilidade dos parlamentos. E, por outro lado, sublinha que numa democracia constitucional há mecanismos (nomeadamente os tribunais constitucionais) que salvaguardam a separação de poderes.

A Autora analisa seguidamente as medidas legislativas adotadas para a redação da lei (em diversos países os *Guias Legislativos*). E no que respeita à avaliação legislativa (RIA), a Autora salienta que em diversas *democracias antigas* a RIA não está regulamentada, enquanto que nas chamadas *novas democracias*, a RIA é regulamentada como forma de introduzir um procedimento novo na elaboração da lei.

A Autora termina sumariando os desafios que se colocam na elaboração da lei, mencionando as diferenças entre a Europa ocidental e oriental.

A Autora, vivendo e desenvolvendo o seu trabalho académico na Hungria, tem um conhecimento alargado dos procedimentos legislativos nos países da Europa de Leste, pelo que discorre com um conhecimento sólido sobre algumas das fragilidades que encontra nos procedimentos legislativos de países que ainda não adotaram procedimentos e normas que permitam o desenvolvimento pleno de uma *legislative policy*.

Podemos também referir que na Europa ocidental há uma diferença significativa entre os países que adotaram e desenvolveram uma sólida *legislative policy* - Alemanha, Suíça, Áustria, Reino Unido, Holanda, Suécia - e os demais países.

4. MANAGEMENT OF LEGISLATION

O quarto artigo é da responsabilidade de Patricia Popelier, Professor of Constitutional Law, University of Antwerp; Vice-Dean for Research; Vice-Chair of the International Association of Legislation; member of the editorial board of Theory and Practice of Legislation.

A Autora, na introdução ao seu interessante texto, começa por referir que não há um modelo único para o desenvolvimento do sistema legislativo, pelo que neste capítulo apenas pretende apresentar algumas escolhas que podem ser feitas e chamar a atenção para as questões que considera mais importantes.

Inicia a sua reflexão referindo que as constituições, quando descrevem o procedimento legislativo, normalmente limitam-se ao procedimento parlamentar. A Autora recorda que nos sistemas parlamentares, o debate e os votos são baseados em decisões negociadas e decididas anteriormente. Assim, e tendo em vista a qualidade da legislação, refere que é importante considerar o procedimento legislativo em todas as suas fases.

De seguida, salienta-se que a preparação da legislação é uma atividade morosa, enquanto que os políticos estão sempre sobre pressão e estão mais interessados em resultados de curto prazo. Consequentemente os limites de tempo têm repercussão na preparação e qualidade da legislação.

Mencionam-se seguidamente as recomendações da OCDE visando a adoção de uma política legislativa (*legislative policy*) centrada nos aspetos económicos, mas salienta-se que é fundamental considerar também os aspetos legais. Assim acentua-se o importante papel dos tribunais constitucionais dos diversos países, do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos na análise da legislação dos Estados Membros. A Autora refere, de forma muito clara, que qualquer ordenamento normativo que tenha como objetivo a produção de legislação de qualidade necessita de um *management system*, que seja responsável pelas estruturas, processos e competências, o que implica que os atores políticos, os legisladores (ou seja, os técnicos, de diferentes áreas e com diversas responsabilidades na preparação da lei) e os funcionários superiores devem valorizar a qualidade da legislação e apoiar as diversas etapas de preparação da lei.

Reconhecendo-se que os legisladores muitas vezes não adotam as melhores soluções, importa salientar a importância da uniformização e institucionalização de procedimentos legislativos no quadro de uma política legislativa.

A Autora conclui que o sucesso de aprovação de uma legislação de qualidade depende da cultura legislativa e política do país. Considera-se que a razão política deve levar a um procedimento legislativo informado e racional. Mais se refere que a padronização e institucionalização são indispensáveis para garantir uma legislação de qualidade.

5. PARTICIPATION

O quinto artigo é da responsabilidade de Felix Uhlmann, Professor of Constitutional and Administrative Law and Legislation, University of Zurich, Switzerland.

E de Cristoph Konrath, Lecturer of Constitutional Law and Political Science, University of Viena.

Num longo e muito bem estruturado artigo, os Autores discorrem sobre os diferentes aspetos do procedimento de participação: as suas funções, as formas de participação, a legislação nesta área.

Os Autores começam por referir que a participação (consulta) pode ser entendida como o envolvimento da sociedade civil no procedimento legislativo. Mais esclarecem que «o objeto da participação é um projeto legislativo»³ o qual deve ser acompanhado de notas explicativas, relatórios, um questionário.

Os Autores consideram que não é importante o momento em que decorre a participação, desde que ocorra antes do projeto legislativo ser aprovado como lei. O procedimento de participação requer que este procedimento seja considerado, mas as propostas apresentadas não têm de ser aceites pelo governo. Não há uma forma modelo para um procedimento de participação.

O formato típico será o de observações escritas, apresentadas num prazo previamente definido. Os Autores referem que a participação distingue-se de uma votação, pois esta requer uma preparação científica para determinar a opinião da sociedade sobre um determinado assunto.

Assim, a principal função da participação é proporcionar aos cidadãos a possibilidade de se pronunciarem sobre um projeto legislativo. E refere-se que mesmo que as propostas não sejam adotadas pelo legislador, a possibilidade dos cidadãos darem a sua opinião é considerada como um elemento importante, pois reforça a legitimidade da lei. Salienta-se que a legitimação das leis pela participação dos cidadãos só tem efeitos positivos.

Considera-se que o procedimento de participação é, muitas vezes o «baptismo de fogo»⁴ para um projeto que só tinha circulado nos canais administrativos ou legislativos. E refere-se que a participação pode ajudar a localizar inimigos e aliados de um determinado projeto legislativo. A participação pode facultar ao governo novos factos e ajudar o acesso aos conhecimentos da sociedade civil. Em princípio, as questões de técnica legislativa não são consideradas num procedimento de participação. Mas os Autores sublinham que a participação pode eliminar erros grosseiros num texto legal. Com efeito, se um número elevado de cidadãos não compreendeu um projeto legislativo, pode concluir-se que o projeto não é claro e necessita de alterações.

Salienta-se que o procedimento de consulta, seja de cidadãos particularmente interessados, de especialistas ou cidadãos comuns, tornou-se, desde 1980, num instrumento relevante no procedimento legislativo. Estudos comparados sublinham a importância de um procedimento de consulta aberto e transparente, referindo-se como exemplo o *UK Consultation Principles*. Os Autores definem seguidamente os modelos de participação num procedimento de consulta – desde um procedimento restrito a um grupo de instituições; um procedimento em que os participantes são definidos de acordo com a finalidade do projeto, ou um procedimento totalmente aberto.

Os Autores referem que, na prática, muitos países combinam os três procedimentos.

Por fim, aborda-se a questão da legislação sobre o procedimento de consulta, referindo-se que na Europa verificam-se diversas soluções: existem dispositivos legais, diretrizes oficiais e práticas consolidadas.

3 Texto original: «The object of participation is a draft law» (p. 73).

4 «Baptism of fire» na versão original. (p. 78).

6. GOALS AND MEASURES OF LEGISLATION: EVALUATION

O sexto artigo é da responsabilidade de Mauro Zamboni, Professor of Law, University of Stockholm; Senior Associate Research Fellow at the Institute of Advanced Legal Studies, University of London; general editor for Theory and Practice of Legislation.

O Autor procura avaliar a ligação entre a legislação e os efeitos que produz numa determinada comunidade. Segundo o Autor, a essência da legislação é a sua função como um instrumento com vários atores (em primeiro lugar atores políticos, mas também agências públicas, juizes) utilizado para implementar certas ideias numa determinada comunidade. Segundo o Autor, este entendimento da legislação como um instrumento significa que a legislação não pode ser avaliada como sendo «boa», deve ser avaliada considerando os «resultados» que o procedimento legislativo é suposto atingir, ou seja, as intenções dos legisladores. O Autor explicita que, em seu entender, o essencial na avaliação da qualidade de uma legislação é a relação entre a legislação e os resultados concretos alcançados com aquela legislação.

O Autor acentua que o objetivo deste capítulo não é analisar o critério utilizado para avaliar o que é considerado como a qualidade «interna» de uma determinada legislação – nomeadamente as suas qualidades técnicas ou as que respeitam à redação da lei, bem como a sua consistência com princípios legislativos.

O propósito do Autor é clarificar os termos e modalidades através dos quais se estabelece a ligação entre *objetivos* e *resultados* da legislação. Assim explicita-se que neste artigo se procura analisar três aspetos, a saber: a *estrutura dos objetivos*; as *funções da legislação* e dos seus *objetivos*; a *localização* da legislação.

No que se refere à *estrutura dos objetivos*, o Autor considera que importa equacionar três questões: *onde* é suposto o objetivo legislativo ocorrer; *quando* é previsível que ocorram os efeitos da lei; *como* se avaliam os efeitos da lei.

No que se refere às *funções da legislação*, o Autor começa por salientar que se deve colocar a questão de saber se cada legislação que se publica tem um objetivo. O Autor esclarece que muitas pessoas consideram que qualquer procedimento legislativo tem um objetivo. Ou seja, para este grupo de pessoas qualquer procedimento legislativo tem um fim, um objetivo (explícito no âmbito dos trabalhos preparatórios ou na agenda de um partido político).

No que se refere à *localização dos objetivos* o Autor sublinha as dificuldades para a sua identificação.

O Autor refere que se colocam questões normativas fundamentais que devem ser respondidas antes da investigação e avaliação dos objetivos de uma legislação, nomeadamente: que documentos ou materiais se devem consultar para compreender o objetivo de uma legislação.

Em conclusão, o Autor relembra que o propósito deste capítulo não é clarificar como se devem avaliar os objetivos de uma legislação. Esclarece que se procurou antes identificar alguns aspetos importantes que devem ser ponderados antes de se investigar e avaliar os objetivos de um ato legislativo.

7. LEGISLATIVE DRAFTING TECHNIQUES/ FORMAL LEGISTICS

O sétimo artigo é da responsabilidade de Jean-Pierre Duprat, Emeritus Professor, University of Bordeaux (CERDARE), France; Deputy Scientific Director (Law and Political Science), Expert for Parliamentary Office of Scientific and Technological Assessment; member of the Société de législation comparée, of the International Association of Legislation; Associate member of the International Academy of Comparative Law.

E de Helen Xanthaki, Professor of Law, University College London; Director, International PG Laws Programme, University of London; member of the editorial board of Theory and Practice of Legislation; President of the International Association of Legislation.

Este artigo e os dois seguintes abordam importantes questões da Legística Formal (*Legistique Formelle/ Legislative Drafting Techniques*) ou seja, as formas de organização e redação dos textos legais. Temas da maior relevância na elaboração da lei, mas que nesta recensão - apresentação geral dos diversos artigos - não podemos desenvolver com detalhe. Iremos, assim, centrar a nossa análise nos aspetos de maior importância para a compreensão da Legística Formal.

Numa referência histórica às várias dimensões e desenvolvimentos no domínio da Legística Formal, os Autores mencionam que, a partir de 1945, nos países europeus regista-se um grande interesse pela Legística Formal dada a consciência do declínio da qualidade da legislação.

Os Autores, referindo-se já à atualidade, acentuam que a má qualidade da lei e a inflação legislativa conduziram à necessidade de um escrutínio exigente dos aspetos formais da legislação a desenvolver por várias entidades.

Na análise da sistematização formal da legislação é feita uma referência ao *Guia Suíço de Legislação*, mencionando-se a interessante distinção entre a estrutura interna e externa de um diploma.

A França e o Reino Unido são mencionados como países representantes das principais tradições de redação legislativa na Europa.

De seguida menciona-se a importância da Legística Formal para tornar a legislação mais acessível para os cidadãos. E ao mesmo tempo facilitar a interpretação da lei pelas administrações e pelos tribunais.

O artigo termina com uma nota sobre a necessidade de *Inovação* no domínio da Legística Formal, dando-se especial atenção aos interessantes desenvolvimentos no procedimento de elaboração da lei, que se verificam no Reino Unido.

8. LEGISLATIVE LANGUAGE AND STYLE

O oitavo artigo é da responsabilidade de Mario Hernández Ramos, Assistant Professor of Constitutional Law at Salamanca University, Research Fellow, Institute of Global Governance, Salamanca University.

E de Volker Heydt, Rechtsanwalt (Hamburg bar), retired official of the European Commission, Tervuren (Belgium).

A mensagem principal deste artigo é transmitida logo no início do texto, no qual se refere: «Quando redigimos uma lei, devemos ter presente que o texto da lei é um veículo de comunicação»⁵.

Menciona-se seguidamente que qualquer ambivalência entre o sentido da lei e a sua transmissão causa incerteza e afeta conseqüentemente a certeza do direito.

Segundo os Autores, os especialistas em jurisprudência concordam que a linguagem da lei deve, no mínimo ser: *clara, simples e precisa*.

No que se refere à *clareza da lei*, considera-se que a lei deve ser redigida da forma mais simples possível e de fácil compreensão para o leitor, que tem que respeitar a lei, ou para quem tem de aplicar a lei. Os Autores mencionam o «conflito» que se pode estabelecer entre precisão e clareza da lei – por exemplo o uso de referências ou de definições técnicas – que contribuem para a precisão do texto, e, ao mesmo tempo, envolvem uma falta de clareza e simplicidade.

Salienta-se que a *uniformidade* é uma componente essencial para a comunicação da norma. Assim, um estilo criativo, que varia a linguagem para chamar a atenção do leitor, não deve ser utilizado. Considera-se que este princípio é particularmente importante aquando das subseqüentes alterações à lei.

No que se refere à *precisão da lei*, os Autores consideram que se deve observar o *princípio da economia da linguagem* – «*use only necessary words*». Menciona-se, de seguida, que a «brevidade» deve estender-se à lei ou seja, quanto mais curta a lei, mais eficiente.

Os Autores analisam de seguida a utilização das *definições legais*.

Salientam que os textos muito longos são de difícil compreensão e conseqüentemente devem ser evitadas repetições nos textos legislativos. Refere-se que o recurso às *definições* permite alcançar aqueles objetivos. Salienta-se que as definições estão ligadas ao Estado de Direito, pois uma definição é uma interpretação coerciva de como um determinado termo deve ser entendido.

Refere-se, como conclusão, que as definições têm duas funções principais: evitar ambigüidades e evitar repetições.

O artigo termina com referências específicas às técnicas e estilo da linguagem normativa.

9. LEGISLATIVE DRAFTING

O nono artigo é da responsabilidade de Stefan Hofler, Research Fellow, Centre for Legislative Studies, Institute of Law, University of Zurich, Switzerland; Legal Editor, Internal Drafting Committee of the Swiss Federal Administration, Swiss Federal Chancellery, Bern, Switzerland. E de Markus Nussbaumer, Head of the Internal Drafting Committee of the Swiss Federal Administration, Swiss Federal Chancellery, Bern, Switzerland; member of the Committee of the Swiss Association of Legislation; co-editor of the journal Leges-Gesetzgebung und Evaluation.

E de Helen Xanthaki.

Num texto muito interessante e muito bem esquematizado, os Autores identificam o *Legislative Drafting* como um processo durante o qual a conceção de uma nova legislação

5 Texto original: «When drafting a rule, one should keep in mind that the texto is a vehicle for communication» (p. 129).

é transformada num texto legislativo. Trata-se da conceção de um texto, pelo que necessariamente compreende quatro etapas: planeamento, composição, revisão e edição. Um processo complexo, que requer um planeamento muito bem organizado e uma cuidadosa revisão final. Mas salienta-se que o que diferencia este procedimento de outros procedimentos editoriais, são as diversas competências que importa reunir para a elaboração de um texto legislativo, ou seja, especialistas: (i) no domínio em discussão; (ii) no conhecimento das regras da legística material e formal, (iii) com experiência na redação legislativa.

Compreende-se que não é fácil reunir todos estes requisitos numa só pessoa. Assim, menciona-se que a qualidade da legislação depende muito da forma como é organizado o procedimento de elaboração da legislação.

Refere-se a existência de dois modelos distintos no procedimento de elaboração da lei: o modelo inglês, no qual a *primary legislation* é preparada nos diversos departamentos ministeriais e a redação da lei é da responsabilidade do *Office of Parliamentary Counsel*, criado em 1896, pelo que tem uma longa experiência neste domínio. Nos demais países europeus, não existe esta separação, pelo que a preparação e redação da lei são da responsabilidade dos diversos departamentos ministeriais. Varia assim a composição das equipas na preparação e na redação da lei.

10. PUBLICATION

O décimo artigo é da responsabilidade de Karl Irresberger, Head of Legistics, Legal Information Division, Federal Chancellery Viena, Austria.

E de Anna Jasiak, Council of State of the Netherlands, seconded expert to the Venice Commission of the Council of Europe in Strasbourg (2014); author of Constitutional Constraints on Ad Hoc Legislation (Antwerp, Intersentia, 2010).

Os Autores introduzem este detalhado artigo sobre a Publicação da Lei com uma citação de Jeremy Bentham, «That a law may be obeyed, it is necessary that it should be known: that it may be known, it is necessary that it be promulgated».

Sublinha-se, em primeiro lugar, que a lei deve ser acessível aos cidadãos durante todo o período da sua vigência. Em segundo lugar, refere-se que o conhecimento da lei é do interesse do Estado e dos cidadãos para que se evitem os efeitos nocivos do desconhecimento da lei. Em terceiro lugar, menciona-se que a publicação da lei permite o controlo da legislação. Reconhecendo-se, assim, que a publicação da lei é a última e importante etapa de um procedimento legislativo.

Os Autores mencionam, de seguida, as formas de publicação da legislação, fazendo uma interessante incursão na história, ao lembrarem: o Código de Hammurabi, a Lei Romana das Doze Tábuas, e o Boletim das Leis, criado em 1791 na França Revolucionária (o antecessor comum de muitas publicações legais) para chegarem aos nossos dias e mencionarem a publicação em papel e finalmente a publicação eletrónica - mais especificamente a publicação *online* através da Internet.

Os Autores seguidamente, e com grande detalhe, abordam alguns aspetos que consideram essenciais na publicação eletrónica. Explicitam que a publicação *online* via Internet é considerada simples, rápida e um meio económico de transmitir informação sobre a legislação.

Referem que este procedimento teve origem na Noruega em 2001, e ganhou grande impulso quando a versão electrónica do Jornal Oficial da União Europeia foi considerada obrigatória no ano de 2013.

Mencionam as precauções legais que devem ser adotadas por países que optaram por publicações eletrónicas:

- Os documentos devem estar disponíveis num formato não obsoleto;
- Os documentos devem ter sido produzidos de acordo com um procedimento seguro;
- Os documentos devem possuir uma assinatura eletrónica;
- Subsequentes modificações ou anulações são proibidas;
- Cópias de segurança devem ser produzidas.

Os Autores referem os riscos da utilização de remissões (no mesmo diploma legal, para outros diplomas, para tratados ou acordos internacionais, para códigos). Com efeito, consideram que sendo uma técnica atrativa, coloca questões importantes no que se refere ao princípio da certeza da lei.

Os Autores chamam também a atenção para as correções a introduzir na legislação quando são detetados erros após a aprovação da lei. A questão coloca-se sobretudo com as correções retroativas que ocorrem anos depois da aprovação da lei. Menciona-se, como um bom exemplo, a lei portuguesa sobre a Publicação de Diplomas que limita o período de correção de diplomas a 60 dias.

A consolidação e a codificação da legislação são mencionadas como importantes técnicas para facilitar a acessibilidade da legislação.

Conclui-se que a publicação da lei é um dos requisitos fundamentais para a acessibilidade da lei. Mas considera-se que «um verdadeiro acesso à lei permanece restrito, por exemplo, por causa do grande volume da legislação»⁶, pelo que se entende que são necessários esforços dos diversos governos para realmente tornar a lei acessível a todos os cidadãos.

II. REGULATORY EVALUATION EX ANTE AND EX POST; BEST PRACTICE, GUIDANCE AND METHODS

O décimo primeiro artigo é da responsabilidade de Stephan Naundorf, Better Regulation Unit, Federal Chancellery, Germany (Potsdam).

E de Claudio Radaelli, Professor of Political Science; Director, Centre for European Governance, University of Exeter, UK; co-editor of the Handbook of Regulatory Impact Assessment.

Este artigo é dedicado aos conceitos e métodos de uma política de avaliação legislativa. Os Autores, centrando-se no procedimento de *Regulatory Impact Assessment* (RIA) propõem uma análise muito interessante e de acordo com as melhores práticas nos diversos países da OCDE.

O artigo inicia-se com uma referência ao conceito de *legislação de alta qualidade*, ou seja, o *out put* de um procedimento legislativo responsável, eficiente, de fácil compreensão, acessível e socialmente legitimado.

Mais se refere a importância do «processo» que produz a legislação, o qual consideram que deve ser transparente, com um procedimento de consulta, incluindo um procedimento de

⁶ Texto original: «Real access to law remains restricted, for example, because of the great volume of legislation that state enact nowadays» (p. 184).

avaliação legislativa e prevendo a informação aos destinatários da lei.

Apresenta-se a avaliação legislativa no ciclo legislativo. Refere-se que as normas devem ser avaliadas antes da sua aprovação, avaliação *ex ante*, e sustenta-se que os princípios e métodos do RIA podem ser utilizados *ex post* para a realização da avaliação de legislação em vigor.

Muito claramente explicita-se que o RIA deve ser entendido como «uma análise sistemática e comparativa de como a legislação pode afetar os destinatários da lei, a sociedade, setores económicos e o ambiente»⁷.

Os Autores consideram que o RIA é uma importante metodologia essencialmente utilizada para estimar, avaliar os efeitos esperados de uma determinada legislação, desde o momento da definição do problema a resolver até à fase de aprovação da legislação.

Os Autores incluem no seu artigo o texto da importante Recomendação da OCDE sobre *Regulatory Policy and Governance*, aprovada em Março de 2012, que enuncia os diferentes aspetos para a adoção de um procedimento integrado de RIA.

A análise desenvolve-se com a identificação dos diversos passos a seguir num procedimento de RIA, a saber:

A definição do problema, a qual fornece a principal referência para a avaliação *ex post*;

A definição do critério para o desenvolvimento do RIA;

A formulação das opções;

A recolha de dados;

A consulta como um instrumento de *quality management*;

A análise de opções; e finalmente,

A elaboração do relatório final e a comunicação do RIA.

Os Autores ilustram, de forma muito clara, com um exemplo concreto e interessante, as questões e os problemas que se podem colocar numa *Análise de Opções*, por referência a uma situação que ocorreu no Reino Unido.

Finalmente, refere-se a inclusão no fim do artigo da cópia de um importante documento da OCDE *Framework for Regulatory Policy Evaluation* (Paris, OECD 2014).

12. MAINTENANCE OF RULES

O décimo segundo artigo é da autoria de Maria de Benedetto, Professor of Administrative Law at Roma Tre University, Italy; member of institutional committees on institutional reforms, such as the Italian Unit for Simplification and Quality of Regulation (2002-2004); editor in chief of Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale.

A Autora levanta a questão da ordenação do direito e da necessidade de melhorar o acesso à legislação.

Segundo a Autora, as questões da ordenação do direito tornam-se mais importante dada a inflação legislativa nos diferentes ordenamentos jurídicos, que se traduz numa ameaça à segurança jurídica. Por outro lado, refere-se a importância da legislação na implementação das políticas públicas.

Salienta-se também que nos últimos 20 anos se constata uma pressão internacional, bem

⁷ Texto original: «RIA is a systematic, comparative appraisal of how proposed primary and/or secondary legislation might affect stakeholders, society, economic sectors and the environment» (p. 189).

como a nível europeu, para se aumentar a qualidade da legislação. A Autora refere que para a OCDE *better regulation* significa a adoção de legislação com qualidade, significa evitar legislação desnecessária.

Esta orientação leva a considerar a qualidade da legislação como um aspeto essencial e conduz à necessidade de elaborar uma legislação clara, tornando-a mais facilmente aceite. Com esta orientação, o procedimento legislativo, que tradicionalmente se foca na elaboração da lei ou de outros diplomas, deveria antes adotar uma outra lógica, ou seja, aceitar que «uma boa lei é simplesmente uma lei capaz de alcançar a reforma legislativa que se propõe»⁸. Nos vários sistemas de elaboração da lei, existem interpretações diversas quanto ao significado de consolidação, codificação e reforma legislativa, havendo assim o perigo de a mesma palavra se referir a atividades diferentes. Podemos dizer que se o objetivo prosseguido é de correção ou atualização da legislação será uma revisão; se está em causa a acessibilidade da lei, haverá intervenções de compilação ou consolidação; se está em causa uma inovação ou simplificação da lei, haverá uma verdadeira reforma ou mesmo uma codificação.

A Autora conclui que o moderno legislador «should walk on two legs»: elaboração da lei e manutenção da lei de forma a assegurar a qualidade da lei. Neste sentido, a ordenação da legislação não é apenas para assegurar acessibilidade, clareza e coerência da legislação, mas também o caminho para a adequação das normas aos objetivos nelas definidos.

13. EU LEGISLATION

O décimo terceiro artigo é da autoria de William Robinson, Associate Research Fellow, Institute of Advanced Legal Studies, University of London; formerly a Legal Reviser of the Court of Justice of the EU; Coordinator in the Quality of Legislation Team of the European Commission Legal Service; editor of the special issue of The Theory and Practice of Legislation on European Union legislation.

O Autor apresenta de forma muito clara a ordem legal que se desenvolveu na União Europeia (UE). O artigo inicia-se com o enquadramento das origens da legislação da UE, desde a Comunidade do Carvão e do Aço (1951) até ao Tratado de Lisboa (2009).

De seguida, o Autor cita o Primeiro Presidente da Comissão, Walter Hallstein, que referiu que a então Comunidade Europeia, precursora da UE «é um fenómeno legal em três aspetos: foi criada por lei; é fonte de direito e é uma ordem legislativa»⁹. O Autor esclarece que é uma «ordem legislativa» (*legal order*) pois o sistema de normas que foi criado não está confinado a regular as operações do mercado interno, mas também garante a falta de ação das instituições comunitárias e a proteção legal das entidades sujeitas ao direito da UE. De seguida são enumerados os princípios fundamentais da UE no que se reporta às atividades legislativas: princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. O Autor explicita que as instituições da UE não podem aprovar nenhum ato legal sem que exista uma base legal nos Tratados.

8 Texto original: «a good law is simply a law that is capable of achieving the regulatory reform that is was released to effectuate or support» (p. 218).

9 Texto original: «is a legal phenomenon in three aspects: it is a creation of the law, it is a source of law and it is a legal order», (p. 231).

O Autor enuncia e explicita os atos legislativos da UE, a saber:

Regulamentos, Diretivas e Decisões (atos vinculativos) e Recomendações e Opiniões (atos não vinculativos).

O Procedimento Legislativo a nível europeu merece um desenvolvimento significativo. Salienta-se que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, praticamente toda a legislação é adotada juntamente pelo Parlamento e o Conselho na base de uma proposta da Comissão. O Autor salienta que o procedimento de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht em 1992 e que atualmente é considerado como «o procedimento legislativo normal» (*ordinary legislative procedure*) nos termos do Artigo 294 do TFUE.

A importância crescente da legislação europeia, quer pelo número de países envolvidos quer pela elevada produção legislativa, justifica a análise detalhada do procedimento de redação legislativa.

No último capítulo *Quality of EU Legislation*, o Autor apresenta os diferentes acordos que têm por finalidade promover a qualidade da legislação europeia. O Autor lembra que em 2001, o Mandelkern Group, estabelecido pelos Estados Membros para examinar a qualidade da legislação na Europa, apresentou um plano que previa a adoção de 30 medidas. Na sequência desta iniciativa a Comissão adotou diversas medidas visando a qualidade da legislação.

Em 2013, no *Agreement on Better Law Making*, as instituições europeias afirmaram o seu compromisso de adoção de medidas visando a qualidade da legislação europeia, nomeadamente: maior transparência, qualidade na redação, melhorar a acessibilidade da legislação da UE, reduzir os custos administrativos da legislação, melhorar o acompanhamento da legislação adotada. Este Acordo, como refere o Autor, tornou-se um elemento essencial do programa *Better Regulation* da Comissão.

Em 2016, depois de iniciativas da Comissão para melhoria do ambiente regulatório, as instituições europeias adoptaram outro *Interinstitutional Agreement on Better Law Making*, que substituiu o *2013 Agreement* e veio reforçar o procedimento de avaliação legislativa, definir novas medidas para melhorar a transparência do procedimento legislativo e dar atenção à necessidade de reduzir os custos administrativos.

Seguidamente, são feitas breves referências às atividades comunitárias, tendo em vista a consolidação e codificação da legislação comunitária.

O Autor termina o seu artigo com uma referência do Tribunal de Justiça da União Europeia à Comunidade Europeia como uma nova ordem legal.

14. LEGISLATIVE TRAINING

O décimo quarto artigo é da autoria de Marta Tavares de Almeida, Editor of the periodical Legislação-Cadernos de Ciência de Legislação (1991/2010); Vice-Chairwoman of the International Association of Legislation, IAL (1991-2012); member of the Advisory Body of IAL (since 2013).

E de Chris Moll, Consultant Regulatory Governance at Lexchange Ltd, the Hague, the Netherlands.

Neste artigo abordam-se as questões da formação na área da Legística. Esta apresentação é feita em duas partes: análise de uma formação especializada, visando a qualidade da

lei (ciclo de preparação da lei e redação legislativa) e a apresentação de programas de formação em Legística em vários países europeus.

Começa por se salientar a importância de uma formação especializada na área da Legística para a qualidade da legislação. Acentua-se o facto de a qualidade da legislação depender de vários factores, nomeadamente: o enquadramento institucional, o tempo previsto para o desenvolvimento do projeto, as entidades envolvidas na preparação do projeto. Sublinha-se também a importância da boa relação entre o legislador, que tem o poder legislativo, e os legistas que têm a responsabilidade de elaboração da lei.

No que se refere aos programas de formação nesta área, importa salientar que durante um longo período a formação era centrada na redação legislativa (legística formal). A formação para as diferentes etapas de preparação da lei (legística material), nomeadamente para a avaliação legislativa, surge a partir de 1970 em países como a Alemanha, Suíça, Áustria. Outro aspeto importante desenvolvido no artigo em análise é o da distinção entre a formação académica oferecida pelas universidades e a formação profissional oferecida por instituições governamentais (como foi a formação profissional oferecida em Portugal pelo extinto Instituto Nacional de Administração, INA, hoje Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas).

Outra importante dimensão que mereceu atenção foi a proposta de Claudio Radaelli sobre o *Regulatory Management Training*. O Professor Radaelli considera que o *senior management* deveria ser envolvido em *workshop* para compreender melhor a importância da formação e apoiar políticas de *better regulation* – nomeadamente avaliação legislativa, implementação da lei e análise de risco.

Na segunda parte são identificados programas de formação em países europeus, que podem ser considerados como referência neste domínio. Assim, são mencionados os programas desenvolvidos na Alemanha, Reino Unido, Suíça, Holanda e Polónia. Nestes países verifica-se, ainda que com desenvolvimentos diferentes, a importância atribuída aos programas de formação a nível académico.

Mas sublinha-se também que, nos países referidos, considera-se muito relevante a experiência profissional, pelo que diversos programas de formação são organizados pelos respetivos departamentos governamentais. Refere-se também que no Reino Unido há uma tradição muito antiga, desde 1869, de centralizar a redação da legislação governamental, *primary legislation*, no *Office of Parliamentary Counsel*, um serviço que desenvolveu grande especialização na redação da lei.

15. EMERGING TRENDS IN LEGISLATION IN EUROPE

O décimo quinto e último artigo da publicação em análise é da responsabilidade de Helen Xanthaki.

Com base nos diversos artigos desta publicação e olhando para o futuro, procura-se, de forma exaustiva, identificar os aspetos centrais que, a nível europeu, concorrem para a qualidade da legislação.

A Autora começa por salientar que a nível europeu o compromisso com a qualidade da legislação está relacionado com a existência de uma agenda legislativa. A importância que a legislação europeia tem nos Estados Membros leva a uma análise minuciosa das diferentes

medidas/programas adotados pela UE para melhorar o ambiente regulatório. O primeiro documento mencionado é o *Sutherland Report* (1992), no qual se enunciam os cinco critérios básicos que cada proposta legislativa deve cumprir no quadro de uma legislação de qualidade, a saber: a necessidade de regulação; a eleição da medida mais apropriada - ou seja, a adoção de nova legislação ou outra alternativa; a proporcionalidade da medida tendo em vista os resultados desejados; a compatibilidade da medida com outras medidas existentes; sujeição da medida proposta a um alargado procedimento de consulta. Em (1995/96) os Relatórios sobre *Better Law-Making* vêm identificar os principais objetivos da *legislative policy* a nível europeu: qualidade da legislação, consistência do processo legislativo que deve ser cuidadosamente planificado e avaliação da legislação. Paralelamente a esta preocupação com a qualidade da legislação a nível europeu, a Comissão identifica o papel crucial da qualidade na implementação da legislação europeia a nível nacional. Esta preocupação é evidente na iniciativa comunitária *SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market)*, (1996). Neste documento, assim como em iniciativas posteriores, acentua-se a preocupação das entidades europeias com a implementação da legislação comunitária, visando a qualidade da legislação nacional, como referido no *Better Law-Making Report* (1997), que vem reforçar a importância dos Estados Membros num procedimento rigoroso de implementação da legislação comunitária, propondo, assim, uma «responsabilidade partilhada» (*A Shared Responsibility*).

Em 1998, a Comissão aprovou um importante *Staff Working Paper* denominado *Making Single Market Rules More Effective, Quality in Implementation and Enforcement*, o qual veio clarificar aspetos centrais para a qualidade da legislação: uma legislação clara e simples tem vantagens para os cidadãos e para as empresas, permitindo o cumprimento da lei sem burocracias excessivas. Este documento veio a dar origem ao *1998 Interinstitutional Agreement* para a Qualidade na Redação da Legislação Comunitária, que estabeleceu que os atos comunitários devem ser redigidos de forma clara, simples, concisa e que as datas da transposição devem ser expressas.

Em 2002, na comunicação da Comissão ao Conselho Europeu designada «Legislar Menos para atuar Melhor» refere-se a importância de as diversas entidades se concentrarem nos aspetos centrais de uma política legislativa, aplicando com rigor os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade (*legislar menos*); melhorar os procedimentos de consulta e a necessidade de uma legislação mais simples e mais acessível (*atuar melhor*). E considera-se que estes fins se atingem com a redução da legislação; a utilização de alternativas à legislação; a elaboração de guias que permitam uma redação clara, coerente e sem ambiguidades; a consolidação legislativa; o acesso fácil à informação; uma transposição correta da legislação europeia e a racionalização da legislação nacional.

A Autora considera que, a partir de 2003, as preocupações a nível da UE deixam de estar centradas na qualidade da legislação, nomeadamente da redação legislativa. Assim, em 2008, a segunda revisão da *Better Regulation*, a nível da UE, centra-se na redução dos custos administrativos.

E, finalmente, em 2010, a *Smart Regulatory Agenda*, diz respeito ao ciclo legislativo - desde a conceção da legislação, avaliação legislativa, implementação da lei e procedimento de revisão da legislação. Menciona-se igualmente o papel dos destinatários da lei, salientando-se a importância do procedimento de consulta/participação na elaboração da lei, considerado como um instrumento da democracia.

A Autora reconhece a importância da *Smart Regulatory Agenda* mas, como outros

especialistas na matéria, considera que este Programa necessita de desenvolvimentos que permitam a obrigatoriedade da avaliação *ex ante* de cada nova iniciativa legislativa, bem como a obrigatoriedade da avaliação *ex post*; a adoção de mecanismos de simplificação legislativa que deveriam ir para além da redução dos custos administrativos e a simplificação do estilo legislativo. Estes aspetos são confirmados no *Acordo Interinstitucional Better Law-Making*, celebrado entre as instituições europeias em 2016.

No entanto, a Autora considera que com a publicação da *2020 Agenda for Europe*, os programas de *Better Regulation* e *Smart Regulation* passaram a ser ignorados, tendo sido considerada como prioritária a Agenda para o crescimento económico, para a competição a nível dos negócios.

Na última parte deste artigo, salienta-se a importância crucial de uma legislação de qualidade para a adoção de uma política legislativa (*legislative policy*) de qualidade.

A Autora identifica os elementos fundamentais para avaliar a qualidade de uma política legislativa, a saber: a *eficácia* da legislação (que permite que a legislação alcance o seu fim); a *efetividade* da legislação (que traduz a compreensão e a aceitação da legislação, que são promovidas pela clareza e precisão da linguagem) e a *eficiência* (que traduz uma escolha político-económica).

A Autora desenvolve seguidamente aspetos fundamentais no âmbito da Legística Formal para a elaboração de uma legislação de qualidade.

A Autora conclui, considerando que poderão surgir interessantes desenvolvimentos no que respeita à qualidade da lei, resultantes da colaboração entre *legistas* (todos aqueles que concorrem para a elaboração da lei) e *académicos* (que se ocupam da investigação e ensino na área da Legística).

Podemos dizer que o artigo de Helen Xanthaki, longo e minucioso na análise que propõe, é de grande interesse para os leitores, pela forma clara e cronológica como apresenta a evolução das propostas, visando a qualidade da legislação europeia e da legislação dos diferentes Estados Membros. É igualmente pelo importante contributo na área da Legística Formal.

LEGISLAÇÃO

LEGISLAÇÃO



OBSERVATÓRIO
DA LEGISLAÇÃO
PORTUGUESA