



# OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

## **BOLETIM 9**

AGOSTO DE 2021



OBSERVATÓRIO  
DA LEGISLAÇÃO  
PORTUGUESA

## ***BOLETIM 9***

AGOSTO DE 2021

# Índice

O OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA _____	4
APRESENTAÇÃO _____	5

## **PARTE I**

### ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

1. Considerações gerais _____	8
2. Considerações breves sobre as medidas dos Programas SIMPLEX _____	10
3. Produção legislativa dos anos 2019 e 2020 _____	11
4. Produção legislativa dos anos 2019 e 2020 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira _____	13
4.1. Considerações prévias _____	13
4.2. Produção legislativa regional _____	13
5. Legislação COVID _____	15

## **TABELAS**

Tabela I: Total de diplomas publicados _____	18
Tabela II: Leis _____	20
Tabela III: Decretos-Leis _____	22
Tabela IV: Leis de transposição de diretivas/Leis que autorizam Decretos-Leis de transposição de diretivas _____	23
Tabela V: Decretos-Leis de transposição de diretivas/Decretos-Leis de execução de regulamentos europeus _____	26
Tabela VI: Decretos-Leis autorizados/Decretos-Leis que transpõem diretivas/Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas _____	29

## **PARTE II**

Pode o Direito ser Adaptativo? Uma Perspetiva Ambiental _____	32
---	----

**COORDENAÇÃO**  
Francisco Pereira Coutinho  
Sónia Rodrigues

**PROPRIEDADE E EDIÇÃO**  
NOVA School of Law  
Campus de Campolide  
1099-032 Lisboa  
Telefone 213 847 420

**PERIODICIDADE**  
Anual  
Distribuição Gratuita

**AGOSTO 2021**  
<https://olp.cedis.fd.unl.pt>  
ISSN 1647-1296

**CAPA E ARRANJO GRÁFICO**  
Amanda Argollo

## Observatório da Legislação Portuguesa

O *Observatório da Legislação Portuguesa* (Observatório) é um projeto de investigação levado a cabo na NOVA School of Law, 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, Pierre Guibentif e por Marta Tavares de Almeida, assim como por bolseiros de investigação científica, recrutados através de concurso, de entre alunos da NOVA School of Law, com preferência por alunos inscritos nas disciplinas de Ciência da Legislação e Sociologia Jurídica.

Em julho de 2007, deu-se início, no âmbito do CEDIS, à publicação do *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa* (doravante «Boletim»), publicação que tem como objetivo a análise quantificada de diversos aspetos da legislação.

Apesar das alterações na equipa, ditadas por razões de ordem profissional e pessoal, a nova equipa coordenadora pretende dar continuidade ao projeto, tendo desenvolvido parcerias com outras instituições, nomeadamente com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL), as quais permitem o desenvolvimento do *Observatório* e enriquecem a informação a disponibilizar no *Boletim*.

Em 2018, o *Observatório* integrou o projeto *LegImpact – A produção legislativa enquanto meio de realização de políticas públicas: análise quantitativa e de impacto socioeconómico* (PTDC/DIR-OUT/32353/2017), financiado pela FCT, o qual pretende continuar o caminho trilhado até aqui quanto à análise quantitativa da legislação, desenvolvendo novos instrumentos e análises, bem como a disponibilização pública da base de dados relacional que tem vindo a ser construída, e avaliar o acréscimo de encargos, pela legislação nacional, aquando da transposição de diretivas europeias (*gold plating*).

Foi criado um *website* – <https://olp.cedis.fd.unl.pt> –, onde se disponibilizam todos os Boletins, bem como informação relevante na área da *Better Regulation*. Agradecemos o valioso contributo de Catarina Alves, *alumni* da NOVA School of Law, na construção e atualização do mesmo.

Relativamente aos anos de 2019 e 2020, 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, Inês Tralhão Fernandes, Marlene Teixeira de Carvalho e Sónia Rodrigues.

## 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 sofreu a partir de 2013 ditaram o atraso e até mesmo a paralisação do trabalho de investigação e preparação do *Boletim*.

Contudo, a partir de 2018, foram retomados os trabalhos de recolha e publicação dos dados quantitativos da produção legislativa. Assim no presente *Boletim* apresentamos e comentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2019-2020), incluindo ainda uma análise da produção legislativa nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Dado o cenário pandémico que se abateu no mundo em 2020, consideramos importante acompanhar a legislação publicada durante este período excecional, a que chamaremos de forma simplificada *legislação COVID*. Neste primeiro momento, faremos uma comparação com os dados de 2019, sublinhando as diferenças e/ou semelhanças mais relevantes.

Na Parte II, apresentamos um artigo sobre *direito adaptativo*, conceito próximo do Direito Ambiental, mas transponível para a área legislativa em geral e, como refere o autor, para o cenário de emergência como o que se vive atualmente.

**2.** Os dados recolhidos no presente *Boletim* têm como fonte o *Diário da República Eletrónico*, o *Digesto*, as bases de dados da Assembleia da República e da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, o Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores e o Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, que se destinam principalmente à consulta dos diplomas individuais. A Base Relacional do *Observatório*, que se encontra em atualização, pretende fornecer dados relativos à produção legislativa no seu conjunto, relacionando-os e produzindo, nomeadamente: i) estatísticas sobre o volume da matéria legislativa; ii) a distribuição deste volume por domínios do direito; iii) a longevidade dos diplomas; iv) a frequência das suas alterações; v) as modalidades de regulamentação; entre outros indicadores.

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 ([sonia.rodrigues@novalaw.unl.pt](mailto:sonia.rodrigues@novalaw.unl.pt)).

# **Parte I**

# ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

# ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O presente *Boletim* analisa detalhadamente os anos de 2019 e 2020, pretendendo comparar estes dois anos entre si.

**1.1** Em Portugal, os órgãos de soberania com capacidade legiferante têm demonstrado preocupação com a melhoria da qualidade legislativa. O XXII Governo Constitucional, que tomou posse após as eleições legislativas de 2019, prolongou o desejo de simplificação legislativa como objetivo fundamental da boa governação<sup>1</sup>. De entre dezoito iniciativas que operam como forma de melhorar a qualidade da legislação nacional, destaca-se a vontade e o compromisso de aprovar um código de legística comum a todas as instituições com poderes legislativos (Assembleia da República, Governo e Assembleias Legislativas Regionais), assim como a iniciativa de alargamento da avaliação prévia de impacto legislativo, a fim de estimar e quantificar não só os encargos da legislação aprovada pelo Governo mas também os benefícios gerados sobre as empresas e os cidadãos e sobre a própria Administração Pública. A avaliação legislativa, na verdade, tem demonstrado ser uma das preocupações base do atual Governo.

Relativamente ao *Código de Legística*, o mesmo ainda não foi aprovado, tendo a Assembleia da República<sup>2</sup>, em maio de 2020, aprovado o «Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos».

Salientamos ainda o sítio *Consulta.lex*, que permite encontrar toda a informação sobre diplomas do Governo em consulta pública – uma medida do programa Simplex+ 2018 –, no âmbito do I Plano Nacional de Administração Aberta, que possibilitou já um total de 172 consultas públicas, com cerca de 700 comentários na plataforma da iniciativa.

**1.2** A nível europeu, a Comissão Europeia apresentou, a 15 de abril de 2019, uma agenda para a iniciativa Legislar Melhor<sup>3</sup>, onde foram discutidos os seus pontos fortes e fracos e identificados os possíveis caminhos para o seu progresso. Esta comunicação foi acompanhada por um documento de trabalho<sup>4</sup> que resume

<sup>1</sup> Cfr. pp. 28 e 29 do Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABACzsDA1AOB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR\\_Regras\\_Legistica.pdf](https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR_Regras_Legistica.pdf).

<sup>3</sup> Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN>.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/br\\_factsheet\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/br_factsheet_en_2.pdf).

os resultados do balanço, em particular as extensas consultas sobre factos e números.

Desta publicação é de ressaltar a conclusão de que o conceito de *better regulation* deve permanecer no centro da tomada de decisão dos processos futuros, sendo cada vez mais importante basear a legislação em evidências fortes e factos comprovados, a fim de combater a crescente onda de divulgação e partilha de *fake news*. Assim sendo, as políticas de *Better Regulation* serão fundamentais para uma melhor tomada de decisão política, ainda que não a substitua. Dentro dos pontos a melhorar, existe um espaço possível para o envolvimento mais aprofundado do público e de terceiros interessados, que poderão participar na elaboração das políticas ou contribuir com o seu *feedback* relativo às mesmas. A forma de conceção e avaliação das políticas da União Europeia (UE) é outro campo que se pretende aprofundar, a par com uma comunicação mais eficiente e clara acerca das oportunidades geradas pelas políticas europeias.

Em março de 2020, o Conselho da União Europeia divulgou as suas conclusões acerca do programa *Legislar Melhor*<sup>5</sup>, onde salientou o empenho constante da Comissão na elaboração de políticas baseadas em dados concretos, realçando a importância de analisar as propostas legislativas em conjunto com a correspondente avaliação de impacto, como está previsto no Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor<sup>6</sup>. Mencionou também a relevância de medir o impacto da legislação da UE, tendo em conta tanto os custos como os benefícios da mesma. O seu apelo final focou-se nos pontos previstos no Acordo Interinstitucional, em particular i) a realização de avaliações de impacto; ii) a manutenção da transparência para determinação das consequências das propostas tanto legislativas como não legislativas; iii) a consulta de um amplo leque de partes interessadas durante a elaboração de propostas legislativas; e iv) ao aprofundamento da quantificação e da dimensão qualitativa das avaliações de impacto, atendendo às diferentes opções de intervenção de que a UE dispõe. Por fim, sublinhou a importância da revisão *ex post* da legislação como um dos pilares fundamentais da política da Comissão para legislar melhor; recordou a necessidade de atender ao princípio «primeiro avaliar», a definir um conjunto de normas mínimas de qualidade para as revisões *ex post*, e realçou o Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (Programa REFIT) como parte integrante do quadro Legislar Melhor da Comissão.

---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2020%3A069%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2020.069.01.0003.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2020%3A069%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.069.01.0003.01.POR)

<sup>6</sup> Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2020%3A069%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2020.069.01.0003.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2020%3A069%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.069.01.0003.01.POR)

## 2. CONSIDERAÇÕES BREVES SOBRE AS MEDIDAS DOS PROGRAMAS SIMPLEX

Relativamente ao programa SIMPLEX, é necessário distinguir entre as medidas implementadas em 2019<sup>7</sup> e as medidas implementadas para os anos de 2020-2021<sup>8</sup>.

O iSIMPLEX, a nona edição do Programa SIMPLEX, datada de 2019, focou os seus objetivos na inovação. Através do item *Inovação que muda a sua vida*, pretendeu apresentar soluções adequadas ao mundo de mudanças e desafios em que vivemos – foram 119 as medidas de modernização administrativa. Serão de realçar todas as medidas que, através da simplificação legislativa e administrativa, têm um papel relevante na melhoria da qualidade dos serviços, designadamente promovendo a qualidade do atendimento público a cidadãos e empresas, mas também tornando os processos mais digitais e eficientes.

Já o Programa SIMPLEX 20-21 foca o seu contributo em oito categorias dedicadas à aproximação das medidas ao contexto real:

- i)** obrigações mais simples;
- ii)** menos interações;
- iii)** mais digital;
- iv)** mais proximidade;
- v)** Administração Pública moderna e inovadora (competências);
- vi)** Administração Pública e Inovadora – Colaboração;
- vii)** Administração Pública e Inovadora – Tecnologia; e,
- viii)** Administração Pública e Inovadora – Participação.

Estas 158 novas medidas anseiam manter a Administração Pública focada nas transformações necessárias, através de medidas para levar à sua concretização.

<sup>7</sup> Para mais informações: <https://www.simplex.gov.pt/simplex2019/app/files/e61c1def5c1fdbff7425ff29a592191a.pdf>

<sup>8</sup> Para mais informações: <https://www.simplex.gov.pt/app/files/13c429b1b502e3899671afb1586c63c7.pdf>

### 3. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NOS ANOS DE 2019 E 2020

Na análise da produção legislativa parlamentar e governamental dos anos de 2019 e 2020, salientamos os seguintes aspetos:

**Leis:** Em 2019 foram publicadas **128** leis, das quais **4** são Leis Orgânicas. Em 2020, este número desceu para **92** leis – 5 Leis Orgânicas.

**Decretos-Leis:** Em 2019 foram publicados **182** decretos-leis e em 2020, **173**.

**Decretos regulamentares:** Em 2019 o número de decretos regulamentares foi **6** e em 2020 o número foi **3**.

**Resoluções do Conselho de Ministros (RCM):** Em 2019 foram publicadas **215** RCM, sendo que, em 2020, o número foi **170**, verificando-se, assim, uma descida significativa no número de RCM publicadas.

**Resoluções da Assembleia da República (RAR):** Em 2019 foram publicadas **238** RAR, tendo este número diminuído para **104** em 2020.

**Decretos:** Em 2019, **28** e, em 2020, **18**.

**Portarias:** Em 2019 foram publicadas **453** portarias, assumindo, assim, ainda um dos principais papéis no que ao número de legislação em Portugal diz respeito. Em 2020 o número reduziu para **388**.

No seguimento da prática do último Boletim, deixamos a produção legislativa mais relevante nestes anos, além da que apresentamos nos pontos seguintes<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Não incluímos aqui os dados das Regiões Autónomas, na medida em que terão tratamento autónomo no ponto seguinte (ponto 4)

	2017	2018	2019	2020
Aviso (Ministério dos Negócios Estrangeiros)	151	146	131	63
Decreto (Presidente da República)	182	186	160	154
Declarações de Retificação	51 <sup>10</sup>	45 <sup>11</sup>	71 <sup>12</sup>	75 <sup>13</sup>
Mapa Oficial (Comissão Nacional de Eleições)	2	5	10	5
Acórdãos (Supremo Tribunal Administrativo)	7	2	3	5
Acórdãos (Supremo Tribunal de Justiça)	8	6	8	4
Acórdãos (Tribunal Constitucional)	5	9	10	8
Acórdãos (Tribunal de Contas)	-	-	-	1
Declaração (Assembleia da República)	8	7	11	5
Regimento da Assembleia da República	-	1	-	1

<sup>10</sup> Deste número, 39 declarações de retificação são da autoria do Governo, 7 da Assembleia da República, 2 de órgãos da RAA, 2 da Presidência da República e 1 do Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>11</sup> Deste número, 38 declarações de retificação são da autoria do Governo, 5 da Assembleia da República e 2 da Comissão Nacional de Eleições.

<sup>12</sup> Deste número, 50 declarações de retificação são da autoria do Governo, 15 da Assembleia da República, 2 de órgãos da RAA, 1 da Presidência da República, 2 do Supremo Tribunal de Justiça e 1 da Comissão Nacional de Eleições.

<sup>13</sup> Deste número, 47 declarações de retificação são da autoria do Governo, 19 da Assembleia da República, 3 de órgãos da RAA, 4 da Presidência da República, 1 do Tribunal de Contas e 1 do Tribunal Constitucional.

## 4. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NOS ANOS DE 2019 E 2020 NAS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA

### 4.1. Considerações prévias

As Regiões Autónomas são dotadas de órgãos de governo próprio – as Assembleias Legislativas e o Governo Regional –, nos termos do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, no quadro constitucional, constituem unidades de um poder político descentralizado que repartem competências legislativas com o Estado central. Os poderes legislativos das Regiões Autónomas vêm elencados nos artigos 227.º e 228.º da CRP e nos respetivos Estatutos Político-Administrativos<sup>14</sup>.

As Regiões Autónomas têm competência própria nas matérias de âmbito regional elencadas nos respetivos Estatutos Político-Administrativos que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, isto é, à Assembleia da República e ao Governo.

Para que as leis produzidas a nível regional sejam eficazes têm de ser publicadas no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira<sup>15</sup>, no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores<sup>16</sup>, bem como no Diário da República<sup>17</sup>.

### 4.2. Produção legislativa regional

Na análise da produção legislativa das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira nos anos de 2019 e 2020, apresentamos os seguintes dados:

<sup>14</sup> Aprovados pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto (Madeira), e pela Lei n.º 39/80, de 05 de agosto (Açores).

<sup>15</sup> Os atos dos Órgãos de Soberania da República, da Comissão Consultiva para os Assuntos das Regiões Autónomas e de outras entidades constitucionais que especificamente se refiram à Região, os decretos do Ministro da República na Região, os decretos, resoluções e moções da Assembleia Regional, os decretos regulamentares e as resoluções do Governo Regional e as portarias que contenham disposições genéricas e os despachos normativos, nos termos do artigo 8.º do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de abril, e do n.º 4 do artigo 41.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

<sup>16</sup> Os atos dos órgãos de soberania da República, da Comissão Consultiva para os Assuntos das Regiões Autónomas e de outras entidades constitucionais que especificamente se refiram à Região, os decretos do Ministro da República na Região, os decretos, resoluções e moções da Assembleia Regional, os decretos regulamentares e resoluções do Governo Regional e as portarias que contenham disposições genéricas e os despachos normativos, nos termos do artigo 8.º do Decreto Regional n.º 1/77/A, de 10 de fevereiro.

<sup>17</sup> Os decretos dos Representantes da República de nomeação e exoneração dos Presidentes e membros dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, os regimentos das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os resultados dos referendos e das eleições para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, as resoluções das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os decretos regulamentares regionais e decretos legislativos regionais e as declarações relativas à renúncia ou à perda de mandato dos deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, nos termos das alíneas f), g), i) q) e s) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na sua redação atual (Lei Formulário) e n.º 4 do artigo 41.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

<b>AÇORES</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Decretos Legislativos Regionais	8	17	30	28
Resoluções da Assembleia Legislativa	21	38	22	39
Decretos Regulamentares Regionais	6	6	10	36
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>103</b>

<b>MADEIRA</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Decretos Legislativos Regionais	32	25	14	19
Resoluções da Assembleia Legislativa	26	41	27	46
Decretos Regulamentares Regionais	14	13	10	44
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>79</b>	<b>51</b>	<b>109</b>

Apesar de o espetro temporal em análise ser ainda demasiado curto para tirar conclusões, poder-se-á retirar dos dados apresentados que a produção legislativa da RAM é mais expressiva (311 diplomas de 2017 a 2020; 261 na RAA) e que, em ambas as regiões, o poder legislativo tende a ser exercido maioritariamente pelas assembleias legislativas regionais. Em 2020 denota-se, porém, um acréscimo de decretos regulamentares regionais, da autoria dos governos regionais, o que parece ser consequência da crise sanitária e respetivas medidas associadas.

## 5. LEGISLAÇÃO COVID

A dois de março de 2020 registava-se o primeiro caso positivo de COVID-19 em Portugal. O estado de alerta seria declarado a 13 de março de 2020, pelo Despacho n.º 3298-B/2020, do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde<sup>18</sup>, e o estado de emergência, a 18 de março de 2020, pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020<sup>19</sup>.

A pandemia que assaltou o mundo teve consequências na saúde, na economia, na vida em sociedade e também na legislação produzida. Os países utilizaram instrumentos legislativos para fazer face aos desafios impostos pelo cenário pandémico, adotando medidas extraordinárias e de carácter urgente<sup>20</sup>.

Propomo-nos, assim, comparar os anos de 2019 e 2020, revelando qual o peso da pandemia na produção legislativa no último destes anos. À primeira vista, dada a profusão legislativa que se registou desde março de 2020 sobre a Covid-19, este seria um ano de inflação dos números de diplomas publicados. O *Diário da República* foi, por diversas vezes, autorizado a publicar diplomas aos feriados e fins-de-semana<sup>21</sup>. Todavia, quando analisamos quantitativamente a produção legislativa de 2020, em comparação com o ano anterior, verificamos que esta foi menor, tanto a nível parlamentar (120 leis em 2019 e 92 em 2020) como governamental (182 decretos-leis em 2019 e 175 em 2020).

Poderão ser duas as ordens de razão para esta diferença quantitativa: por um lado, 2019 foi um ano de fim de legislatura, sendo habitual o acréscimo do número de diplomas publicados, por isso, um ano com uma produção legislativa mais elevada; por outro lado, 2020 foi o ano dominado pela crise de saúde pública, tendo sido absorvido maioritariamente pela legislação COVID. Ou seja, apesar de em 2020 se ter, aparentemente, legislado menos, tal deve-se ao facto de a legislação «normal» ter parado quase em absoluto, pelo que importa acompanhar os próximos anos, de forma a perceber se haverá ou não uma recuperação avassaladora da legislação que ficou a aguardar «tempos de normalidade».

<sup>18</sup> Publicado no Diário da República n.º 52/2020, 1.º suplemento, Série II, de 13 de março de 2020.

<sup>19</sup> Publicado no Diário da República n.º 55/2020, 3.º Suplemento, Série I de 18 de março de 2020.

<sup>20</sup> O primeiro diploma com este âmbito foi o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Sobre a constitucionalidade deste Decreto-Lei, bem como de outras medidas adotadas, cfr. Rui Tavares Lancelo, «Breves notas sobre a resposta normativa portuguesa à crise da Covid-19», in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. LXI, n.º 1, 2020, pp. 729-746.

<sup>21</sup> A primeira vez pelo Despacho n.º 3298-A/2020, de 13 de março.

A produção legislativa regional de 2020, por outro lado, à exceção dos decretos legislativos regionais da Região Autónoma dos Açores, foi claramente superior à de 2019, o que parece ser a tendência dos últimos anos.

O legislador português optou por introduzir as *medidas* COVID em legislação avulsa e não por alteração de diplomas já existentes, o que parece ser uma boa opção, uma vez que facilitará a sua identificação e posterior revogação sem grandes perturbações do ordenamento jurídico.

Outro ponto que importa sublinhar é o número de declarações de retificação, o qual foi ligeiramente superior em 2020 do que em 2019. Visto mais de perto, o número de declarações de retificação de autoria governamental foi até inferior (50 para 47) mas a Assembleia da República publicou mais 4 do que em 2019 (15 para 19). Em tempos de emergência, em que urge publicar legislação o mais rapidamente possível, as declarações de retificação têm, por vezes, pisado (ou até ultrapassado) a linha da mera retificação, consubstanciando já uma verdadeira alteração legislativa. Ora, se as retificações são de evitar por colocarem em causa a certeza e segurança jurídica, a sua utilização para levar a cabo uma alteração encapotada (e mais célere) é uma prática de duvidosa legalidade.

No que concerne à avaliação legislativa da *legislação* COVID, para além da avaliação *ex ante* levada a cabo – como habitualmente (mas agora num espaço de tempo muito reduzido, naturalmente) – pela UTAIL (Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo), reforça-se a relevância que teria a avaliação *ex post* desta legislação. De facto, a partir desta avaliação legislativa posterior, poder-se-ia concluir acerca do benefício e maior eficiência de algumas das medidas COVID. A desburocratização que foi implementada pela necessidade de simplificar procedimentos numa situação de emergência como a registada será, porventura, um efeito positivo do esforço legislativo levado a cabo neste período e que seria interessante avaliar a pertinência de manter em vigor no ordenamento jurídico.

Em conclusão, sugere-se que o decréscimo de produção legislativa em 2020 poderá ser ilusório, sendo relevante o acompanhamento nos próximos anos da *legislação* COVID, tanto ao nível quantitativo – o seu impacto nos números globais de legislação publicada –, mas também quanto ao seu efeito no ordenamento jurídico em geral.

# **Tabelas**

## A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

## TABELA I

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, V e VI 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.

## Total de diplomas publicados

	Total de diplomas		Leis		Decretos- -Leis		Decretos-Re- gulamentares		Resoluções de Conselho de Ministros		Decretos		Portarias	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
2000	2203	100	46	2,09	378	17,16	22	1	188	8,53	29	1,32	1540	69,90
2001	2367	100	128	5,41	377	15,93	22	0,93	188	7,94	47	1,99	1605	67,81
2002	2278	100	40	1,76	334	14,66	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
2017	1025	100	122	11,90	177	17,27	14	1,37	228	22,24	44	4,29	440	42,93
2018	822	100	74	9	128	15,57	13	1,58	196	23,84	29	3,53	382	46,47
2019	1012	100	128	16,64	182	17,98	6	0,59	215	21,24	28	2,76	453	44,76
2020	844	100	92	10,90	173	20,50	3	0,36	170	20,14	18	2,13	388	45,97

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

	Total		Leis Constitucionais*		Leis Orgânicas		Leis de Autorização Legislativa**		Leis de Bases***		Leis de transposição de diretivas		Outras leis		Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações ****
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º
2000	46	100	-	-	4	8,51	11	23,91	1	2,17	1	2,17	29	63,04	-
2001	128	100	1	0,78	6	4,96	3	2,34	-	-	1 <sup>22</sup>	0,78	50	39,06	67
2002	40	100	-	-	2	5	10	25	1	2,50	-	-	27	67,50	-
2003	115	100	-	-	2	1,74	20	17,39	1	0,87	3	2,61	48	41,47	41
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	- <sup>23</sup>	-	6	4,80	76	60,80	27
2010	63	100	-	-	3	4,76	4	6,35	-	-	5	7,94	51	80,95	-
2011	70	100	-	-	1	1,43	1	1,43	-	-	4	5,71	51	72,86	13
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 <sup>24</sup>
2014	95 <sup>25</sup>	100	-	-	6	6,32	10	10,53	3	3,16	6	6,32	66	69,47	4
2015	179 <sup>26</sup>	100	-	-	12	6,70	2	1,12	1	0,56	17	9,50	123	68,27	24
2016	47	100	-	-	1	2,13	1	2,13	-	-	4	8,51	41	87,23	-
2017	122	100	-	-	4	3,28	2	1,64	-	-	14	11,48	90	73,77	12
2018	74	100	-	-	3	4,05	7	9,46	-	-	3	4,05	59	79,37	2
2019	128	100	-	-	4	3,13	5	3,91	2	1,56	11	8,59	103	80,47	3
2020	92	100	-	-	5	5,43	7	7,61	-	-	10	10,87	69	75	1

<sup>22</sup> Não incluímos neste número a Lei n.º 13/2001, de 04 de junho, uma vez que não transpõe uma diretiva mas sim a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, aprovada em Paris, a 17 de Dezembro de 1997, sob a égide da OCDE.

<sup>23</sup> Não inclui a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de julho, já contabilizada nas Leis Orgânicas.

<sup>24</sup> Incluímos aqui a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias.

<sup>25</sup> Sublinhamos a Lei n.º 15/2014, de 21 de março, pela sua novidade, dado que se tratou da primeira lei consolidante aprovada no âmbito do Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa, criado pelo Despacho da Presidente da Assembleia da República n.º 73/XII, de 22 de novembro de 2013.

<sup>26</sup> Sublinhamos a Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto, que consolidou a matéria dos direitos das associações de mulheres.

**\* Leis Constitucionais:**

Ano 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 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 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 nas leis 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.

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

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.

Lei n.º 83/2019, que aprova a Lei de Bases da Habitação.

Lei n.º 95/2019, que aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto.

**\*\*\*\* 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	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%
2000	378	100	-	-	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
2017	177	100	3	1,69	174	98,31
2018	128	100	-	-	128	100
2019	182	100	-	-	182	100
2020	173	100	-	-	173	100

\* 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: i) os decretos-leis podem ter sido aprovados ao abrigo de leis de autorização do ano anterior; ii) as leis de autorização legislativa podem ter uma execução parcelada; e iii) 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	-
2017	122	15	1
2018	74	4	2
2019	128	11	-
2020	92	10	5

Além das leis de transposição de diretivas, em 2019 registaram-se três leis de execução de Regulamentos Europeus: Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto; Lei n.º 69/2019, de 28 de agosto; Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro.

**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.

**Ano 2017:** Lei n.º 26/2017, de 30 de maio; Lei n.º 27/2017, de 30 de maio; Lei n.º 28/2017, de 30 de maio; Lei n.º 29/2017, de 30 de maio; Lei n.º 30/2017, de 30 de maio; Lei n.º 46-A/2017, de 5 de julho; Lei n.º 49/2017, de 10 de julho; Lei n.º 64/2017, de 7 de agosto; Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto; Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto; Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto; Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto; Lei n.º 99/2017, de 25 de agosto; Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto; Lei n.º 104/2017, de 30 de agosto.

**Ano 2018:** Lei n.º 23/2018, de 5 de junho; Lei n.º 29/2018, de 16 de julho; Lei n.º 35/2018, de 20 de julho; Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto.

**Ano 2019:** Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro; Lei n.º 8/2019, de 01 de fevereiro; Lei n.º 16/2019, de 14 de fevereiro; Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro; Lei n.º 23/2019, de 13 de março; Lei n.º 32/2019, de 03 de maio; Lei n.º 33/2019, de 22 de maio; Lei n.º 50/2019, de 24 de julho; Lei n.º 59/2019, de 08 de agosto; Lei n.º 92/2019, de 04 de setembro; Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro.

**Ano 2020:** Lei n.º 15/2020, de 29 de maio; Lei n.º 24/2020, de 06 de julho; Lei n.º 26/2020, de 21 de julho; Lei n.º 27/2020, de 23 de julho; Lei n.º 40/2020, de 18 de agosto; Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto; Lei n.º 49/2020, de 24 de agosto; Lei n.º 50/2020, de 25 de agosto; Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto; Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro.

## TABELA V

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	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%
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	8	0,61	111	67,68
2011	137	100	38	27,74	1	2,19	96	70,07
2012	281	100	41	14,59	3	1,42	236	83,99
2013	180	100	39	21,67	4	1,67	138	76,67
2014	202	100	32	15,84	3	1,98	166	82,18
2015	269	100	34	12,64	4	2,97	227	84,39
2016	98	100	16	16,33	8	3,06	79	80,61
2017	177	100	44	24,86	3	2,82	128	72,32
2018	128	100	14	10,94	-	-	114	89,06
2019	182	100	9	4,95	7	3,85	166	91,21
2020	173	100	25	14,45	5	2,89	143	82,66

Salienta-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. Exemplo paradigmático são os decretos-leis *omnibus*. A título de exemplo, em 2019, foram publicados os Decretos-Leis n.º 59/2019, de 08 de maio, e 154/2019, de 18 de outubro. Em 2020, salientamos os Decretos-Leis n.º 28/2020, de 26 de junho, 78/2020, de 29 de setembro e 86/2020, de 14 de outubro.

Apesar da crítica usual sobre o peso do direito europeu na inflação legislativa nacional, a tabela apresentada demonstra que raro é o ano em que essa influência ultrapassa os 30% no que concerne aos decretos-leis. Quanto às leis o número é ainda menor.

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

**Ano 2000:** Decreto-Lei n.º 54-A/2000.

**Ano 2001:** Decreto-Lei n.º 168/2001.

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

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

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

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

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

**Ano 2008:** Decreto-Lei n.º 35/2008; Decreto-Lei n.º 37-A/2008; Decreto-Lei n.º 45/2008; Decreto-Lei n.º 60/2008; Decreto-Lei n.º 125/2008; Decreto-Lei n.º 127/2008; Decreto-Lei n.º 178/2008; Decreto-Lei n.º 241/2008

**Ano 2009:** Decreto-Lei n.º 4/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto-Lei n.º 58/2009; Decreto-Lei n.º 169/2009; Decreto-Lei n.º 211/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009; Decreto-Lei n.º 293/2009; Decreto-Lei n.º 311/2009.

**Ano 2010:** Decreto-Lei n.º 76/2010.

**Ano 2011:** Decreto-Lei n.º 23/2011; Decreto-Lei n.º 36/2011; Decreto-Lei n.º 56/2011.

**Ano 2012:** Decreto-Lei n.º 95/2012; Decreto-Lei n.º 109/2012; Decreto-Lei n.º 220/2012; Decreto-Lei n.º 257/2012.

**Ano 2013:** Decreto-Lei n.º 123/2013; Decreto-Lei n.º 130/2013; Decreto-Lei n.º

141/2013.

**Ano 2014:** Decreto-Lei n.º 7/2014; Decreto-Lei n.º 40/2014; Decreto-Lei n.º 85/2014; Decreto-Lei n.º 189/2014.

**Ano 2015:** Decreto-Lei n.º 33/2015; Decreto-Lei n.º 35/2015, Decreto-Lei n.º 60/2015; Decreto-Lei n.º 103/2015; Decreto-Lei n.º 130/2015; Decreto-Lei n.º 145/2015; Decreto-Lei n.º 164/2015; Decreto-Lei n.º 189/2015.

**Ano 2016:** Decreto-Lei n.º 70/2016; Decreto-Lei n.º 56/2016; Decreto-Lei n.º 26/2016.

**Ano 2017:** Decreto-Lei n.º 33/2017, de 23 de março; Decreto-Lei n.º 121/2017, de 20 de setembro; Decreto-Lei n.º 122/2017, de 21 de setembro; Decreto-Lei n.º 140/2017, de 10 de novembro; Decreto-Lei n.º 145/2017, de 30 de novembro.

**Ano 2019:** Decreto-Lei n.º 50/2019, de 16 de abril; Decreto-Lei n.º 80/2019, de 17 de junho; Decreto-Lei n.º 92/2019, de 10 de julho; Decreto-Lei n.º 101/2019, de 05 de agosto; Decreto-Lei n.º 113/2019, de 19 de agosto; Decreto-Lei n.º 118/2019, de 21 de agosto; Decreto-Lei n.º 129/2019, de 29 de agosto.

**Ano 2020:** Decreto-Lei n.º 34/2020, de 09 de julho, Decreto-Lei n.º 66/2020, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 67/2020, de 15 de setembro, Decreto-Lei n.º 83/2020, de 06 de outubro e Decreto-Lei n.º 87/2020, de 15 de outubro.

## TABELA VI

## Decretos-leis autorizados/ Decretos-Leis que transpõem diretivas/ Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas

	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
2017	3	44	-
2018	-	14	-
2019	-	9	-
2020	-	25	-

**\*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.

## **Parte II**

PODE O DIREITO SER ADAPTATIVO?  
UMA PERSPETIVA AMBIENTAL

# PODE O DIREITO SER ADAPTATIVO? UMA PERSPETIVA AMBIENTAL

TIAGO DE MELO CARTAXO<sup>27</sup>

- I. ENQUADRAMENTO.
- II. O PAPEL DO DIREITO NA ADAPTAÇÃO.
- III. O “DIREITO ADAPTATIVO”.
- IV. CAMINHOS PARA UM DIREITO MAIS ADAPTATIVO.
- V. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS FUTURAS.

## I. ENQUADRAMENTO

O ordenamento jurídico encontra, frequentemente, dificuldades em acompanhar as alterações que a sociedade, o ambiente natural e a própria tecnologia vão sofrendo ao longo dos tempos. As deslocações das populações, as alterações ambientais e climáticas, bem como as descobertas tecnológicas são alguns dos factos que dificultam as funções dos legisladores, que procuram encontrar previsões e estatuições para uma imensa quantidade de realidades e mudanças possíveis. E, na verdade, a lei não pode prever tudo.

Torna-se, entretanto, crescente a necessidade de encontrar soluções jurídicas que garantam o investimento económico, a criação de empregos e a aposta na inovação, sem comprometer o equilíbrio dos ecossistemas e, agora também, a resiliência socioecológica, exigindo-se um uso eficiente dos recursos naturais disponíveis no planeta. Caso contrário, as consequências para o ambiente podem ser irreversíveis, colocando em risco toda uma imensa quantidade de valores naturais, a segurança de pessoas e bens, tal como o próprio desenvolvimento sustentável.

A legislação e as políticas ambientais e de ordenamento do território – e, mais a jusante, de proteção civil – assumem-se, portanto, como uma preocupação constante para os poderes do estado, atendendo a que se encontram em causa a qualidade de vida e a segurança das pessoas, o equilíbrio entre as diversas espécies e recursos naturais, a eficiência na utilização destes mesmos recursos, a coesão e a sustentabilidade territorial, bem como a própria resiliência socioecológica.

Neste âmbito, os agentes e as autoridades que administram os territórios têm

<sup>27</sup> Doutor em Direito e Professor Auxiliar Convidado na NOVA School of Law, Universidade Nova de Lisboa; investigador no CEDIS – Centro de Investigação sobre Direito e Sociedade; co-coordenador e fundador do NOVA Law Green Lab; Investigador Auxiliar Pós-doutorado na School of Law da University of Surrey.

vindo a recorrer aos princípios da resiliência ecológica e da gestão adaptativa dos recursos, de molde a garantir que as comunidades, os territórios e os ecossistemas sejam capazes de enfrentar as perturbações externas e manter as respetivas estruturas e as suas características originárias, sendo capazes de acompanhar a mudança<sup>28</sup>.

Esta é uma problemática que tem acompanhado o direito ao longo dos tempos. No entanto, perante as realidades que hoje vivemos – e o tempo de pandemia foi exemplo disso mesmo –, torna-se cada vez mais essencial que o direito se adapte, de maneira mais efetiva, às rápidas metamorfoses que o mundo vai sofrendo, mercê do irrefutável fenómeno cada vez mais real das alterações climáticas, mas também da normal evolução do estado dos sistemas sociais, dos ecossistemas e dos recursos naturais, assim como das novidades tecnológicas, que surgem diariamente, e da própria quantidade de dados e informação cada vez mais ao nosso dispor – comumente apelidada de *big data* –, que permite um maior acompanhamento e monitorização das diferentes realidades.

Não era, porém, tarefa fácil encontrar, até há bem pouco tempo, autores que procurassem relacionar, de forma mais direta e efetiva, a resiliência socioecológica e uma aplicação evolutiva e adaptável do direito, sendo esta uma temática que apenas nos últimos anos começou a ganhar mais atenção na literatura jurídica<sup>29</sup>. É o que se procura tratar neste artigo.

## II. O PAPEL DO DIREITO NA ADAPTAÇÃO

Do ponto de vista ambiental e climático, as comunidades e os territórios enfrentam, nos dias de hoje, uma vasta quantidade de riscos e mesmo perigos, de que são exemplos as inundações e subida do nível do mar, a poluição da água e da atmosfera, as secas e escassez de água para consumo, a deterioração da qualidade da água (na origem e nos meios recetores), a proliferação de doenças (que abrangem a espécie humana, a fauna e a flora) ou as catástrofes naturais (como derrocadas, sismos, tsunamis, tempestades)<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> A este título, cfr. HOLLING, C. S., *Resilience and stability of ecological systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1973, pp. 1-23.

<sup>29</sup> Exemplos destes autores são Craig Anthony (Tony) ARNOLD e JB RUHL, na realidade norte-americana, ou Jonas EBBESSON, numa perspetiva mais europeia.

<sup>30</sup> Sobre alguns casos concretos de riscos ambientais, sugere-se, a título de exemplo, a leitura de AMADO GOMES, C., *Direito do Ambiente: Anotações Jurisprudenciais Dispersas*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013. E-book disponível no seguinte endereço eletrónico: [http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_jurisprudencia\\_final\\_comisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_jurisprudencia_final_comisbn.pdf).

Tais problemas são suscetíveis de acarretar não apenas malefícios para a saúde pública, mas também perdas irreparáveis para o ambiente, incluindo a redução ou mesmo extinção de diferentes espécies e recursos naturais, danos materiais em bens públicos e privados e também avultadas perdas económicas provocadas por perturbações às atividades do dia-a-dia dos cidadãos, das empresas e dos estados<sup>31</sup>.

Surgiu, neste âmbito, o incontornável conceito de resiliência, que ao longo do tempo acabou mesmo por se tornar numa *buzzword*, por vezes utilizada até de forma indiscriminada. A este respeito, ainda nos anos 70 do século XX, HOLLING apresentou o conceito de resiliência como:

“a persistência de relações num sistema; uma medida da capacidade dos sistemas em absorver alterações das suas variáveis de estado, das suas variáveis determinantes e dos seus parâmetros, continuando a perdurar no tempo.”<sup>32</sup>

Mais recentemente, WALKER e SALT apresentaram o conceito como “a capacidade de um sistema absorver perturbações e reorganizar-se ao longo do tempo, de forma a manter a essência da sua função, estrutura, identidade e capacidade de resposta”<sup>33</sup>.

Na esteira de BENSON e CRAIG, a resiliência surge como uma capacidade de resposta sistémica às possíveis perturbações, garantindo a absorção e adaptação dos sistemas às referidas mudanças ou perturbações, incluindo a possibilidade de resistir aos mesmos ou até ignorá-los<sup>34</sup>.

Já numa perspetiva mais associada à justiça ambiental, ARNOLD, apresenta o conceito de justiça para a resiliência, que pretende garantir as seguintes características nos sistemas socioecológicos:

- a) *Resistência* e reforço dos sistemas para enfrentar as perturbações e as mudanças, tentando manter o respetivo funcionamento;

<sup>31</sup> No âmbito desta temática, sobre a relação entre economia e ambiente, cfr. HEAL, G., “Markets and Sustainability”, in R. L. Revesz, P. Sands e R. B. Stewart (ed.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development. the United States, the European Union and the International Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 410-427.

<sup>32</sup> Cfr. HOLLING, C. S., *Resilience and stability of ecological systems...*, pp. 1-23.

<sup>33</sup> WALKER, B. e SALT, D., *Resilience Thinking: Sustainability Ecosystems and People in a Changing World*, Washington, D.C., Island Press, 2006, p. 3.

<sup>34</sup> BENSON, M.H., e CRAIG, R.K. *The End of Sustainability: Resilience and the Future of Environmental Governance in the Anthropocene*, Lawrence, KA, University Press of Kansas, 2017, p. 58.

- b) *Recuperação* de choques e desastres, com intenção de regressar às funções originárias dos sistemas;
- c) *Flexibilidade*, como capacidade de adaptação às condições de mudança, que corresponde a uma evolução no funcionamento dos sistemas; e
- d) *Transformação*, como capacidade dos sistemas usarem as perturbações e as mudanças para se reestruturarem da forma ajustada, “transformando” a sua função (ou funções)<sup>35</sup>.

Neste sentido, e numa perspetiva mais jurídica, GARMESTANI e ALLEN<sup>36</sup> procuraram, em conjunto com outros estudiosos destas matérias, debater, de forma multidisciplinar, a relação entre a resiliência socioecológica e o direito que, na realidade, pode desempenhar um papel de verdadeiro elemento catalisador das diferentes práticas da sociedade em relação ao ambiente. São exemplos de tais funções os diferentes regimes jurídicos que estabelecem as normas para a avaliação dos impactes ambientais de projetos ou planos e programas, para a conservação da natureza ou mesmo para os licenciamentos e autorizações de exercício de atividades (económicas ou não) suscetíveis de despoletar consequências para o ambiente e para pessoas e bens. Por outro lado, a regulamentação de tais regimes, por ser ainda de mais fácil alteração e revisão que as próprias leis, demonstra características de ainda maior adaptabilidade e flexibilidade, capazes de corresponder às necessidades crescentes da mencionada resiliência socioecológica.

Por fim, as estratégias ou programas (embora de cariz mais político do que jurídico) podem também assumir relevância enquanto primeiros passos para futuros regimes jurídicos e consequente regulamentação dos mesmos, dedicados a diferentes temáticas sociais, tecnológicas, ambientais e de proteção civil, a par da implementação de impostos sobre atividades poluentes ou outros incentivos a práticas mais sustentáveis e resilientes por parte dos agentes económicos e dos demais atores da sociedade<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> ARNOLD, C.A.T., “Adaptive Law” in Rosemary Lyster, e Robert R.M. Verchick (eds.), *Research Handbook on Climate Disaster Law: Barriers and Opportunities*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 185-186. Neste âmbito, o autor acaba por o conceito da justiça para a resiliência como um acesso equitativo e uma distribuição das condições ambientais, sociais e institucionais de que as comunidades dependem para prosperar e adaptar-se, incluindo oportunidades de participar de forma significativa e efetiva nas decisões de governação relacionadas com as condições da própria comunidade. E é nesse sentido que o direito deve assumir uma capacidade adaptativa.

<sup>36</sup> Cfr. GARMESTANI, A. S. e ALLEN, C. R., *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press, Nova Iorque, 2014.

<sup>37</sup> Sobre os regimes jurídicos no direito ambiental, na tradição anglo-saxónica (*common law*), cfr. BELL, S., MCGILLIVRAY, D., PEDERSEN, O.W., LEES, E., e STOKES, E., *Environmental Law*, Ninth Edition, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 86-270, e MCGUIRE, C. J., *Environmental Law from the Policy Perspective: Understanding How Legal Frameworks influence Environmental Problem Solving*, Boca Raton, CRC Press, pp. 131-204, na tradição continental (*civil law*), cfr. AMADO GOMES, C., *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4.ª edição, Lisboa, AAFDL, 2018, pp. 63-267.

### III. O “DIREITO ADAPTATIVO”

Ao repto apresentado, os autores ARNOLD e GUNDERSON respondem com as metodologias de um intitulado “planeamento adaptativo”, ajustado ao direito como “direito adaptativo”, será baseado em diversos fatores, como a flexibilidade, a aprendizagem e a monitorização contínuas, ou mesmo a participação da sociedade nos procedimentos de planeamento, legislativos ou decisórios<sup>38</sup>.

O planeamento adaptativo do território é aqui apresentado como uma alternativa preferível ao chamado planeamento convencional<sup>39</sup>. Corresponde a “um procedimento iterativo e envolvente”, que os autores consideram ser mais participativo e democrático, e através do qual se procede à “identificação de objetivos e tomada de decisões para ações futuras flexíveis, contemplando a incerteza e os múltiplos cenários possíveis”. É, neste sentido, atribuída especial relevância aos chamados “circuitos de retorno” (ou *feedback loops*), que permitem impor alterações frequentes aos planos e à respetiva implementação. Assim garante-se maior capacidade ao planeamento e à gestão do território, como formas de “enfrentar a mudança”<sup>40</sup>.

Os mecanismos adaptativos apresentam-se, deste modo, como suscetíveis de serem também aplicados ao direito, assumindo substancial relevância as seguintes características:

- a) Flexibilidade – enquanto capacidade dos sistemas para acompanharem e adaptarem-se às constantes mudanças, tanto nos ecossistemas como na própria sociedade;
- b) Monitorização – uma vez que não é possível tomar decisões sem uma avaliação próxima e permanente da realidade, nomeadamente com recurso às novas tecnologias que, cada vez mais, sofrem avanços com maior celeridade;
- c) Continuidade e iterações – procedimentos que não sejam estanques

<sup>38</sup> ARNOLD, C. A. e GUNDERSON, L. H., *Adaptive law*, in *Social-Ecological Resilience and Law*, pp. 317-364.

<sup>39</sup> Cfr. CAMACHO, A. E., “Adapting Governance to Climate Change: Managing Uncertainty Through a Learning Structure”, in *Emory Law Journal* 59, 2009, pp. 1-77. Neste sentido também, DECARO, D.A., CHAFFIN, B.C., SCHLAGER, E., GARMESTANI, A.S., e RUHL, J.B., “Legal and institutional foundations of adaptive environmental governance”, *Ecology and Society*, Vol. 22, Issue 1, 2017, p. 32: acessível em <<https://www.ecologyandsociety.org/vol22/iss1/art32/>> (consultado em 15.03.2021); e ARNOLD, C.A.T., GOSNELL, H., BENSON, M.H., e CRAIG, R.K., “Cross-interdisciplinary insights into adaptive governance and resilience”, *Ecology and Society*, Vol. 22, Issue 4, 2017, p. 14. Acessível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol22/iss4/art14/> (consultado em 15.03.2021).

<sup>40</sup> Por tudo, cfr. ARNOLD, C. A., “Adaptive Watershed Planning and Climate Change”, *Environmental & Energy Law & Policy Journal* 5, 2010, pp. 417-487.

e independentes entre si, compostos por diferentes momentos que enriqueçam a decisão final, sem conclusões absolutamente definitivas, mas sim suscetíveis de serem alteradas no futuro, dependendo das eventuais alterações nos sistemas sociais e ecológicos (porque nada é eterno, nem mesmo a legislação e as decisões administrativas);

**d)** Multiplicidade de objetivos, estratégias e ações – planeamento e previsão de diferentes objetivos, cenários, hipóteses, replicação de dados, dado que os procedimentos relacionados com as matérias ambientais lidam com dados científicos, técnicos e com a realidade dos próprios elementos naturais, que é por vezes bastante imprevisível;

**e)** Interdisciplinaridade – no que respeita aos temas da resiliência, da adaptação e do desenvolvimento sustentável, estão em apreço questões sociais, ambientais e também económicas, pelo que não será possível estudar os referidos temas numa única perspetiva do conhecimento, devendo proceder-se a uma articulação entre diferentes áreas do saber;

**f)** Participação pública (e democrática) – os contributos das populações e os interessados em geral podem enriquecer de forma imensamente completa os resultados dos procedimentos adaptativos, tendo em consideração que são exatamente essas mesmas populações que habitam nos territórios, conhecem a realidade e poderão contribuir também para a própria implementação das decisões e da legislação dentro das suas comunidades e nos territórios em apreço, além que a participação dos cidadãos representa ainda uma aproximação dos eleitores aos eleitos e, de tal forma, reforça o sistema democrático, cumprindo também os princípios consagrados na Convenção de Aarhus<sup>41</sup> ;

**g)** Descentralização decisória – transferir as decisões para entidades e agentes localizados mais próximos da realidade das comunidades e dos territórios representa uma garantia de que essas mesmas decisões serão suportadas por um conhecimento mais completo de toda a informação disponível sobre a realidade em análise;

---

<sup>41</sup> Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4.ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa", e que entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no artigo 20.º.

A Convenção estabelece como seus objetivos (i) o acesso à informação, (ii) a participação do público em processos de decisão e (iii) o acesso à justiça.

**h)** Respostas dos sistemas/Circuito de retorno/*Feedback loop* – um procedimento não poderá decorrer de forma alheada das respostas que os elementos em análise vão apresentando ao longo do tempo, designadamente no que concerne ao estado dos valores naturais ou aos comportamentos das populações<sup>42</sup>.

Do exposto decorre que, conseqüentemente, os denominados procedimentos adaptativos distinguem-se por serem caracterizados por: (i) decisões condicionais, não definitivas, implicando a necessidade de os agentes responsáveis deverem aguardar pela informação futura relevante; (ii) processos decisórios faseados, com revisões periódicas de acordo com a experiência entretanto verificada e com os *feedback loops*; e decisões mais informais, descentralizadas e participadas pelos interessados e pelas populações<sup>43</sup>.

Por conseguinte, numa perspetiva jurídica, procedimentos legislativos ou regulamentares e de tomada de decisão administrativa suportados por mecanismos adaptativos exigem, necessariamente: (i) a monitorização da legislação vigente; (ii) um ajustamento permanente à realidade; (iii) um maior reforço da participação pública; (iv) um desenvolvimento contínuo da legislação e da regulamentação vigente, tendo em consideração as mudanças sociais e ambientais; (v) a aprovação e implementação de mais *soft-law*, manuais de procedimentos, códigos de conduta ou de boas práticas, recomendações ou linhas orientadoras (*guidelines*).

Esta perspetiva não é aliás distante da pretensão que se tem procurado seguir no seio da União Europeia (UE), com as iniciativas de promoção de *better law-making*, *better regulation* ou *smart regulation*, em que se promove processos mais transparentes e abertos aos contributos dos *stakeholders*, incluindo o desenho, preparação, adoção, implementação, aplicação, avaliação e revisão<sup>44</sup>.

No que concerne ao direito interno dos estados pertencentes à chamada tradição jurídica romano-germânica, a implementação de mecanismos de direito adaptativo poderia ser vista como extremamente difícil, ou até mesmo como uma impossibilidade, considerando as características apresentadas como mais próximas do *soft-law* que do *hard-law* e, portanto, que aparentem “imperatividade

<sup>42</sup> Cfr. ARNOLD, C. A. e GUNDERSON, L. H., *Adaptive law...*, pp. 340-341.

<sup>43</sup> MELO CARTAXO, T., “A adaptação como mecanismo jurídico essencial na promoção do desenvolvimento sustentável”, in José Juste Ruiz, Valentín Bou Franch, Francisco Pereira Coutinho (eds.), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 185-198.

<sup>44</sup> A este título, ver a página do Conselho da União Europeia em matéria de melhor legislação. Acessível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/better-regulation/> (acedido em 15.03.2021).

diminuída<sup>45</sup>.

Porém, não apenas o desenvolvimento do Direito Internacional<sup>46</sup> como o caminho da integração europeia e a implementação do Direito da União Europeia, com a sua multiplicidade de fontes, têm vindo a criar maiores sinergias entre as duas tradições jurídicas (*common law* e *civil law*). O que significa que o sistema romano-germânico é já hoje, em diversas áreas, extremamente influenciado pela tradição anglo-saxónica e o mesmo acontece em sentido inverso.

Este é o motivo pelo qual é possível, nos dias de hoje, em matérias tão distintas como o ambiente, o setor bancário ou a área do direito da concorrência, verificar-se o recurso ao *soft-law*, de molde a procurar persuadir cidadãos e agentes – económicos ou não – a seguir determinadas condutas. A título de exemplo, cumpre enfatizar o trabalho, em Portugal e na área ambiental, da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), que disponibiliza no respetivo sítio da internet modelos e documentos de orientação para os procedimentos de avaliação de impacte ambiental (AIA) e guias metodológicos para a elaboração dos estudos de impacte ambiental (EIA)<sup>47</sup>. Mas o mesmo ocorre para outras matérias e procedimentos, como a avaliação ambiental estratégica<sup>48</sup> ou o licenciamento ambiental de determinadas atividades económicas a que está potencialmente associada uma poluição que se considera significativa.

Todos estes instrumentos são emitidos ou aprovados, no âmbito do ordenamento jurídico nacional<sup>49</sup>, pelas autoridades públicas responsáveis<sup>50</sup> e persistem no ordenamento, a par da legislação vigente e dos regulamentos administrativos. Tal demonstra que o recurso a mecanismos adaptativos e a uma maior informalidade nos procedimentos poderá, neste sentido, tornar-se, gradualmente, numa realidade nas temáticas do direito do ambiente, do desenvolvimento sustentável e da resiliência sócio-ecológica, mas não apenas nestas. Na verdade, diversos são

<sup>45</sup> Cfr. TEIXEIRA DE SOUSA, M., *Introdução ao Direito*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 104.

<sup>46</sup> Os instrumentos de *soft-law* são habitualmente utilizados no Direito Internacional, mediante declarações, princípios, recomendações ou normas internacionais de padronização (classificadas pela ISO – International Organization for Standardization). A este título, ver BELL, S., MCGILLIVRAY, D., PEDERSEN, O.W., LEES, E., e STOKES, E., *Environmental Law ...*, pp. 147-149, e sobre *soft-law* internacional em geral, GUZMAN, A.T. e MEYER, T., "Soft Law", in E. Kontorovich & F. Parisi (eds.), *Economic Analysis of International Law*, Elgar Publishing, 2016; UGA Legal Studies Research Paper No. 2014-17; UC Berkeley Public Law Research Paper No. 2437956. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2437956>.

<sup>47</sup> Disponibilizados no seguinte endereço: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=146>.

<sup>48</sup> Que corresponde à avaliação ambiental de planos e programas.

<sup>49</sup> Sobre a temática do *soft law* e, em especial, a "relativização da intensidade vinculativa da normatividade", sugere-se a leitura de PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 172-179.

<sup>50</sup> No caso da APA, este organismo público é a autoridade nacional em Portugal para as matérias ambientais (v.g. autoridade nacional de AIA, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente).

os ramos do direito em que se exige uma rápida capacidade de flexibilidade e de resposta à mudança, ainda que sempre com a necessidade de garantir a certeza jurídica.

Outros exemplos interessantes de características de direito adaptativo podem ser apresentados. Desde logo o artigo 6.º do diploma preambular que inicialmente aprovou o Sistema da Indústria Responsável (SIR), através do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto (hoje já alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, 11 de maio). Estabelecia o n.º 1 daquele artigo que o SIR seria revisto no prazo de dois anos a contar da data da sua entrada em vigor. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 6.º previu que, para permitir a referida revisão, as entidades coordenadoras da administração central e local elaborariam:

“relatórios anuais com indicação de todos os elementos estatísticos relevantes relativos à tramitação dos procedimentos previstos no presente diploma, incluindo o número de processos iniciados, os prazos médios de decisão do procedimento e de resposta de todas as entidades nele intervenientes, bem como eventuais constrangimentos identificados, designadamente nos sistemas de informação e nas regras aplicáveis.”

Situações que também têm revelado elementos de direito adaptativo são os regulamentos aprovados pelos governos durante o período de Estado de Emergência devido à pandemia de Covid-19, em que têm vindo a ser publicadas e a entrar em vigor sucessivas normas jurídicas relativas aos comportamentos que os cidadãos devem adotar, em determinados períodos de tempo, de molde a reduzir a exposição das populações à infeção pelo vírus SARS-CoV-2. Tais regulamentos e a respetiva aplicação são avaliados com regularidade e alterados conforme a verificação das variações das taxas de infeção<sup>51</sup>.

O recurso a uma maior informalidade e flexibilidade jurídica não será, ainda assim, sinónimo de piores decisões, nem tão pouco de menor certeza jurídica<sup>52</sup>. Numa era cada vez caracterizada pela utilização das tecnologias da informação e da comunicação, é possível basear os procedimentos e as respetivas conclusões em informação também ela cada vez mais segura, atualizada e em tempo real. Com plataformas tecnológicas procedimentais adaptadas aos objetivos pretendidos, está aberto o caminho para procedimentos de decisão mais céleres, sem que

<sup>51</sup> Em Portugal, o Governo começou a recorrer à figura da Resolução do Conselho de Ministros, tendo depois passado a aprovar estes regimes transitórios através de Decreto. O mais recente foi o Decreto n.º 4/2021, de 13 de março, que entrou em vigor a 15 de março.

<sup>52</sup> Neste sentido, EBBESSON, J., “The rule of law in governance of complex socio-ecological changes”, in *Global Environmental Change* 20, 2010, pp. 414-422.

os mesmos deixem de ser participados, bem avaliados e fundamentados com a informação mais recente e segura. Porque avaliar a evolução e as mudanças sociais e ambientais é um processo contínuo e toda a inovação tecnológica pode contribuir para estes processos que melhorarão a vida dos cidadãos e, certamente, garantirão uma melhor proteção dos valores naturais<sup>53</sup>.

Simplificação e flexibilidade nos procedimentos não podem, portanto, ser sinónimo de redução de exigência e de certeza jurídica<sup>54</sup>. Em rigor, o direito adaptativo corresponde a alguma margem de discricionariedade normativa aliada a mecanismos e instrumentos de monitorização e adaptação para garantir que a lei, que se quer certa, se possa adaptar aos momentos de incerteza que as comunidades e os territórios vivem nos dias de hoje.

#### IV. CAMINHOS PARA UM DIREITO MAIS ADAPTATIVO

O direito adaptativo aparece, no âmbito da atual realidade de um mundo em constante mudança, como um novo paradigma fundado na ideia de resiliência. A intenção é a de substituir (pelo menos em parte) as características do sistema jurídico que são habitualmente entendidas como rígidas, suscetíveis de ignorar as interrelações entre os sistemas sociais e ecológicos e que, muitas das vezes, enfatizam normas mais prescritivas, e geralmente “mal equipadas” para uma adaptação a mudanças rápidas e inesperadas.

Numa análise aos sistemas jurídicos norte-americanos, ARNOLD e GUNDERSON<sup>55</sup> explicam que as características “inadaptáveis” dos sistemas jurídicos convencionais podem ser demonstradas através das seguintes categorias de elementos:

- a) Objetivos sistémicos que podem ser descritos como demasiado estreitos;

<sup>53</sup> Exemplos de utilização das mais recentes inovações tecnológicas estão patentes nas estratégias e projetos para as chamadas cidades inteligentes (*smart cities*), que permitem que os cidadãos habitem cidades mais cognitivas, participadas e sustentáveis, através de soluções baseadas em sensores que monitorizam realidades como a qualidade do ar ou da água, o estado dos resíduos urbanos ou do trânsito rodoviário. Em Portugal, foi aprovada a “Estratégia Cidades Sustentáveis 2020”, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho, que procura reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades em vários domínios, como o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção do ambiente, exigindo o envolvimento e compromisso de uma multiplicidade de agentes e tendo como objetivo o desenvolvimento territorial do país através do reforço da estruturação urbana e a melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano. Ainda assim, a mencionada “inteligência” pode ser replicada para todos os territórios – sejam eles industriais, rurais ou áreas protegidas naturais, onde a conservação da natureza assume um papel fundamental – e não apenas nas cidades.

<sup>54</sup> ARAGÃO, A., “Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. IV, *Stvdia Iuridica* 105, Ad Honorem – 6, 2012, pp. 43-90.

<sup>55</sup> ARNOLD, C. A. e GUNDERSON, L. H., *Adaptive law...*, pp. 340-341.

- b)** Estrutura monocêntrica (devido à centralização da autoridade para resolver problemas), unimodal (devido ao uso de modelos únicos e uniformes como soluções de problemas) e fragmentada;
- c)** Métodos inflexíveis que empregam normas e abstrações legais e promovem resistência à mudança; e
- d)** Processos racionais, lineares, juridicamente-centralistas que não reconhecem a incerteza.

Por outro lado, as categorias de características apresentadas podem ser contrapostas por outras quatro categorias, que caracterizariam um sistema jurídico mais adaptativo, correspondendo às seguintes:

- a)** Multiplicidade de objetivos articulados;
- b)** Estrutura policêntrica, multimodal e integracionista;
- c)** Métodos adaptativos baseados em padrões, flexibilidade, discricionariedade e consideração pelo contexto; e
- d)** Processos iterativos juridicamente pluralistas, baseados nos chamados *feedback-loops*, na aprendizagem e na responsabilização (ou *accountability*).

De molde a resumir as características essenciais de um sistema jurídico adaptativo, uma visão geral do direito adaptativo incluirá os seguintes elementos: (i) objetivos adaptativos; (ii) estrutura adaptativa; (iii) métodos adaptativos; e (iv) procedimentos adaptativos.

Na verdade, os sistemas jurídicos podem facilitar ou inibir as decisões de governação adaptativa, dependendo do respetivo grau de capacidade adaptativa como sistemas. Simultaneamente, os sistemas socioecológicos podem também fortalecer a respetiva resiliência se houver uma adaptabilidade interconectada entre todos os sistemas ecológicos, sociais e institucionais presentes num determinado território. Tal significa que o direito adaptativo, por si só, não se apresenta como a única a solução para os problemas apresentados, mas sim um contributo para uma resposta às questões ambientais e climáticas (e não apenas a estas), e que deve ser utilizado de maneira integrada, juntamente com os demais elementos.

Recordam-nos WENTA, MCDONALD e MCGEE que as disposições legais devem contribuir para preparar e responder às mudanças; abordar os efeitos distributivos das alterações climáticas e da própria adaptação; promover a participação nos

processos de adaptação; e ser escaláveis e transversais. As estruturas jurídicas existentes não se apresentam, portanto, com adequadas para a implementação de políticas de adaptação inovadoras e baseadas na resiliência, acabando por falhar numa abordagem adequada e, por vezes, desproporcional aos riscos ambientais e climáticos que têm de ser suportados pelos membros mais vulneráveis da sociedade ou pelos ecossistemas vulneráveis<sup>56</sup>.

Exige-se, por isso mesmo, e com urgência, que a lei, os regulamentos, mas também os procedimentos decisórios e as políticas públicas procurem resolver esta incapacidade de adaptação, para que o direito possa desempenhar o tal papel crucial de catalisador, que facilite a adaptação e a resiliência justa às alterações, não apenas climáticas, mas também sociais, económicas ou tecnológicas.

## V. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS FUTURAS

Perante as temáticas anteriormente expostas, é possível concluir que, nos dias de hoje, o direito continua a encontrar dificuldades em acompanhar as sucessivas alterações na sociedade, na economia, na inovação, no clima e no ambiente.

Todos os dias, a atividade humana, mas também os próprios elementos e fenómenos naturais, provoca riscos para a segurança, a saúde e a sobrevivência de pessoas, bens e espécies naturais. Tais riscos podem, portanto, resultar em graves problemas sociais, económicos e ecológicos.

Torna-se urgente a promoção da resiliência dos sistemas sociais e ecológicos, de molde a garantir uma sociedade e um meio ambiente que evoluam, com a capacidade de absorver as mudanças e as perturbações externas, mantendo as suas características essenciais, aquelas que os definem como sistemas. A promoção da qualidade de vida das populações e a satisfação das suas necessidades, garantindo o crescimento económico, aliadas à gestão eficiente e sustentável dos recursos naturais e à proteção das espécies existentes na natureza, sem comprometer a possibilidade de satisfação das necessidades das gerações futuras, apenas poderão ser conseguidas através do planeamento, da gestão e da implementação de procedimentos e mecanismos adaptativos<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> WENTA, J., MCDONALD, J., E MCGEE, J.S., "Enhancing Resilience and Justice in Climate Adaptation Laws", *Transnational Environmental Law*, Vol. 8, Issue 1 (March 2019), pp. 89-118.

<sup>57</sup> MELO CARTAXO, T., "A adaptação como mecanismo jurídico essencial...", p. 197.

O direito deve, deste modo, também ele adaptar-se à “era da resiliência”<sup>58</sup>. E a pandemia de Covid-19 tem sido a prova disso mesmo, no que concerne a matérias relacionadas com a saúde humana. Mecanismos jurídicos de adaptação que se consubstanciem na flexibilização dos procedimentos, na monitorização, num ajustamento contínuo, em revisões periódicas, na participação pública e num desenvolvimento constante transformarão o direito como o conhecemos, mas também as próprias sociedades. Tais mecanismos são suscetíveis de fortalecer o envolvimento das populações e dos diferentes *stakeholders* nos processos de decisão e incrementar a responsabilização, tanto dos atores políticos como das empresas e dos demais cidadãos no seu dia-a-dia<sup>59</sup>.

Apresenta-se, deste modo, um contributo para a inclusão do direito adaptativo no debate académico nacional e europeu, enquanto elemento essencial para a promoção da resiliência socio-ecológica através de instrumentos de planeamento e normas jurídicas que permitam uma maior flexibilidade, garantindo simultaneamente a certeza jurídica.

Num mundo cada vez mais conectado e rendido à inovação e ao desenvolvimento económico, os mecanismos jurídicos adaptativos – aos quais poderão ser sempre acrescentados tantos outros – permitirão à sociedade encontrar respostas mais céleres, informadas, fundamentadas e pragmáticas para os desafios do presente e do futuro.

Nos dias de hoje, deverá enfatizar-se a necessidade de um enfoque no desenvolvimento de comunidades e territórios resilientes e capazes de enfrentar a incerteza, seja em matérias ambientais, sociais ou económicas. A título de exemplo, as crises financeiras dos estados e das suas sociedades são momentos cruciais em que, sem a ponderação devida dos governantes, pode colocar-se em risco o futuro<sup>60</sup>.

Tanto a humanidade como o planeta encontram-se em constante metamorfose. E as populações começam, ao longo do tempo, a demonstrar cada vez maior preocupação com os fenómenos – naturais ou antrópicos – que podem vir a dificultar ou até inviabilizar por completo a existência humana no mundo. É,

<sup>58</sup> Jeffrey D. Sachs denomina a época atual de “idade do desenvolvimento sustentável”. Cfr. SACHS, J. D., *The Age of Sustainable Development*, New York, Columbia University Press, 2015. Na esteira de Melinda Harm Benson e Robin Kundis Craig, reconhece-se que, em matéria de socioecologia, a humanidade encontra-se num período de transição, da tradicional narrativa da sustentabilidade para a era da resiliência. Cfr. BENSON, M.H. e CRAIG, R.K., *The End of Sustainability...*, p. 47.

<sup>59</sup> VANDENBERGH, M. P., “Private Environmental Governance”, *Cornell Law Review*, Vol. 99, No. 1, November 2013, pp. 129-200.

<sup>60</sup> Sobre o tema, ARAGÃO, A., “Desenvolvimento sustentável em tempo de crise ...”, pp. 43-90, e BOTELHO, C. S., *Os direitos sociais em tempos de crise: ou visitar as normas programáticas*, Coimbra, Almedina, 2015.

por isso, tempo de implementar a adaptação, enquanto mecanismo essencial, também no seio do direito.

O direito em geral – e não apenas o Direito do Ambiente – tem à sua disposição instrumentos dinâmicos, flexíveis e adaptáveis para reforçar desenvolvimento nas comunidades e seus territórios, que permitam garantir uma efetiva promoção do bem-estar das gerações de hoje e de amanhã, a par da prevenção de riscos e perdas irreversíveis para pessoas, bens, espécies e recursos naturais. Sempre sem perder a certeza e a segurança que o direito nos exige<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Neste sentido, EBBESSON, J., "The rule of law in governance of complex socio-ecological changes", in *Global Environmental Change...*, pp. 415–417.



OBSERVATÓRIO  
DA LEGISLAÇÃO  
PORTUGUESA

Agosto de 2021