



**PROGRAMAS DE BETTER REGULATION EM
PORTUGAL: O SIMPLEGIS**

**“BETTER REGULATION PROGRAMS IN
PORTUGAL: SIMPLEGIS”**

Diana Ettner
João Tiago Silveira
Número 1, 2014
ISSN 2183-184x

**E-PÚBLICA
REVISTA ELECTRÓNICA DE DIREITO PÚBLICO**

www.e-publica.pt

PROGRAMAS DE *BETTER REGULATION* EM PORTUGAL: O SIMPLEGIS

BETTER REGULATION PROGRAMS IN PORTUGAL: SIMPLEGIS

DIANA ETTNER¹

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
diana.ettner@gmail.com

JOÃO TIAGO SILVEIRA²

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
joaotiagosilveira@fd.ulisboa.pt

Abstract: This article addresses the issue of *Better Regulation* programmes in Portugal analysing the SIMPLEGIS programme carried out between May 2010 and June 2011.

The SIMPLEGIS programme had three main goals:

- i) To simplify legislation by having fewer laws, making fewer amendments to laws and by having no delays in transposing EU directives;
- ii) To make laws more accessible for citizens and businesses by drafting laws easier to understand, by having greater involvement of citizens in law-making procedures and providing better information about the laws; and
- iii) To achieve a better enforcement of laws by adopting laws that will come with manual of instructions, to ensure that the laws' objectives are achieved and that legislation is evaluated by means of impact assessments.

The article describes and analyses the SIMPLEGIS measures to achieve those goals such as i) the repeal of unnecessary laws no longer enforced, ii) the repealing of more laws than are actually enacted, iii) the directives to legislate wisely, only adopting laws when necessary, iv) the target to reduce the number of mistakes and lapses in published laws, v) the goal of timely transposition of EU directives by means of a “zero delays” policy, vi) the adoption of a practical guide for law drafting, vii) the publication of explanatory summaries in plain language in the National Gazette along with the law, both in Portuguese and English, viii) the conception of new formats for public consultations, ix) the adoption of a programme to consolidate laws, x) the reduction of the number

1. Ex-Adjunta do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Advogada da SRS Advogados.

2. Ex-Adjunta do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Advogada da SRS Advogados.

of acts published in the National Gazette making them available in specific websites, xi) the creation of a new and user friendly website to access legislation, xii) adopting manuals of instructions to support the enforcement of laws and xiii) the adoption of new methodologies, instruments and training for legislative impact assessments.

The results of the programme are also addressed, referring in particular those related to i) the reduction of the number of laws approved making 2010 and 2011 the years when fewer laws were enacted, ii) the approval of bills to repeal a relevant number of unnecessary laws, iii) the reduction of lapses in published laws by reaching 95,88% of not amended decree-laws and implementing decrees, iv) the reduction of the deficit of EU directives transposition and the time to satisfy said transposition, v) the publishing of summaries of laws in clear language and vi) the reduction of the number of administrative regulations published in the National Gazette allowing an easier access to that information.

Finally, some remarks on future issues to address on better regulation programmes are referred. The continuation of SIMPLEGIS programme is suggested as well as new measures regarding streamlining the procedure to adopt international conventions and monitoring the approval of implementing decrees to develop laws.

Palavras-Chave: Better Regulation; simplificação legislativa; redução de custos; qualidade da legislação; SIMPLEGIS.

Key Words: Better Regulation; legislative simplification; cutting red tape; quality of legislation; SIMPLEGIS.

SUMÁRIO: 1. Plano da exposição, 2. Iniciativas de Better Regulation em Portugal, 3. O programa SIMPLEGIS, 3.1 Enquadramento, 3.2 Metodologia, 3.3 Objetivos, 3.3.1. Medidas adotadas para simplificar a legislação: menos leis, a) Contenção legislativa e clarificação da legislação em vigor, b) Redução do número de erros e de declarações de retificação, c) “Atraso ZERO” na transposição de diretivas, d) Guia para a elaboração de atos normativos e atualização do manual “Legística”, 3.3.2. Mais acesso das pessoas e empresas à legislação, a) Eliminação da publicação de atos em Diário da República e disponibilização noutros sítios, na Internet, b) Mais consolidação legislativa, c) Publicação de resumos de diplomas em linguagem clara, em português e inglês, d) Novas formas de consulta pública, e) Novo Portal de Informação Legislativa, substituindo-se o Diário da República Eletrónico e o DIGESTO, f) Disponibilização do Diário da República na Internet, desde 1910, 3.3.3. Melhor aplicação das leis, a) Guias Práticos de aplicação de atos legislativos, b) Processo legislativo desmaterializado, c) Melhor avaliação legislativa, 3.4. Balanço, a) Aprovação de atos normativos, b) Aprovação de revogações, c) Declarações de retificação, d) Transposição de Diretivas, e) Resumos em linguagem clara, f) Publicidade no DR, g) DRE desde 1910, 4. Vantagens e possíveis linhas de evolução da Better Regulation em Portugal.

1. Plano da exposição

No documento da Comissão Europeia intitulado “*Better Regulation – simply explained*”³, é referido que,

“In designing policies, laws and regulations, governments are looking to do better – to make sure that they are using the right tools to get the job done; that benefits are maximised, while negative effects are minimised; that the voices of those affected are being heard”

É, na verdade, disto que falamos quando nos referimos ao movimento designado de “*Better Regulation*”, na vertente da atividade legislativa⁴: de procurar legislar melhor, não só do ponto de vista da observância de regras de legística e de procedimento legislativo, mas igualmente no que se refere a garantir que a lei serve da melhor forma possível, seja quanto às opções que toma, seja quanto ao modo como é escrita, comunicada e aplicada, os seus propósitos, assegurando os interesses dos seus destinatários.⁵

O presente artigo visa abordar a forma como o movimento da *Better Regulation* tem sido acolhido Portugal, analisando, de forma detalhada, o mais recente programa de simplificação legislativa adotado, o SIMPLEGIS, que foi aplicado entre maio de 2010 e junho de 2011. Portanto, trataremos de abordar o setor das políticas de *Better Regulation* relativo à legislação e sua simplificação e, neste âmbito, o último programa especificamente concebido para o efeito que

3. Brochura de 2006, disponível na página da Internet da Comissão Europeia, em http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/brochure_en.htm

4. Com efeito, a *Better Regulation* envolve quer aspetos de simplificação normativa, quer de simplificação administrativa. É da primeira vertente da *Better Regulation* que trata este texto.

5. Sem preocupação de exaustividade, veja-se em matéria de *Better Regulation*, simplificação legislativa e qualidade legislativa, ANTONIO A. MARTINO, *Simplificación y calidad en la legislación in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 50, outubro/dezembro 2009, INA pp. 199 e ss.; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de Legística, Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Verbo, 2007, pp. 584 e ss.; CLAUDIO RADAELLI, *Reflections on the political economy of the «war on red tape» in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 45, janeiro/março 2007, INA, pp. 25 e ss.; HELEN XANTHAKI, *Quality of Legislation: na achievable universal concept or na utopia pursuit? in Quality of Legislation, Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th*, 2010, 2011, Nomos, pp. 75 e ss.; LUZIUS MADER, *From the struggle for law to the nurture of lawmaking – recente efforts by the Swiss Confederation to improve the quality of legislation in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 50, outubro/dezembro 2009, INA, pp. 295 e ss.; PASQUALE COSTANZO, *La semplificazione nell'ordenamento italiano in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 50, outubro/dezembro 2009, INA pp. 343 e ss.; RODOLFO PAGANO, *Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 18, janeiro/março 1997, INA pp. 23 e ss.; VASCO DUARTE DE ALMEIDA, *Formas de simplificação legislativa – Elementos para o seu estudo in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 37, abril/junho 2004, INA, pp. 5 e ss.; WIM JANSEN/WIM VOERMANS, *Procura e destruição nos Países Baixos: políticas legislativas no combate à burocracia in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 44, outubro/dezembro 2006, INA, pp. 63 e ss.; WIM VOERMANS, *Quality of EU legislation under Scrutiny: what kind of Problem, by what kind of Standards? in Quality of Legislation, Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th*, 2010, 2011, Nomos, pp. 31 e ss.

vigorou em Portugal.

Numa primeira parte, referiremos, numa perspetiva necessariamente mais expositiva, as principais iniciativas que, até 2009, foram implementados em Portugal em matéria de *Better Regulation*.

Numa segunda parte, passaremos a analisar pormenorizadamente o programa de simplificação legislativa SIMPLEGIS para o que adotaremos uma tripla perspetiva de análise. Em primeiro lugar, explicaremos as principais medidas deste programa, tanto do ponto de vista do respetivo conteúdo, como do contexto em que se optou por adotá-las. Em segundo lugar, daremos conta do que foi feito tendo em vista a execução e concretização de cada uma dessas medidas. Finalmente, em terceiro lugar, veremos alguns resultados concretos e alguns dados estatísticos que permitem avaliar a sua concretização.

Avancemos, de acordo com o plano de análise proposto.

2. Iniciativas de *Better Regulation* em Portugal

Começando, como anunciado, pela análise das principais iniciativas de *Better Regulation* aplicadas em Portugal, cabe fazê-lo deixando uma nota preliminar.

É que, efetivamente, o que está em causa quando falamos de iniciativas de *Better Regulation*, é analisar medidas concretas, que tenham sido adotadas de forma integrada, com o objetivo de melhorar a qualidade da legislação.

É certo que, para além das iniciativas que elencaremos, existem as normas incidentes sobre a atividade legislativa, designadamente constantes dos Regimentos da Assembleia da República e do Conselho de Ministros, que se dirigem e têm por objeto a redação de atos legislativos, a definição de regras de legística ou a regulação do procedimento tendente à formação de atos legislativos, bem como algumas outras medidas avulsas.

A nossa abordagem, contudo, tem em vista identificar movimentos que, de forma integrada, foram adotados com o objetivo de melhorar a qualidade da legislação. Não trataremos, portanto, de medidas avulsas em matéria de *Better Regulation*.

*a. As iniciativas do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça*⁶

A criação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (GPLP), hoje denominado [Direção-Geral de Política de Justiça](#) introduziu uma nova dinâmica na adoção de medidas na área da ciência da legislação e da simplificação legislativa.

6. Sobre a matéria veja-se JOÃO TIAGO V. A. DA SILVEIRA, *Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 28, abril/junho 2000, INA, pp. 33 e ss.

São várias as manifestações dessa realidade.

Por um lado, a metodologia seguida pelo serviço na elaboração de propostas legislativa e na análise acerca da necessidade de intervenções legislativas seguiu um novo paradigma, assente na avaliação legislativa prévia, na utilização de ciências auxiliares na elaboração de propostas legislativas, no estudo e análise com base em dados estatísticos e informação quantitativa e na realização debates públicos alargados, com ampla divulgação de informação.⁷

Esta nova metodologia foi seguida na elaboração de várias reformas legislativas, como na Reforma do Contencioso Administrativo⁸, na revisão do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado⁹ e na Reforma da Ação Executiva. Assinale-se especialmente o primeiro caso, cuja reforma legislativa foi antecedida de um estudo de caracterização sociológica da Justiça Administrativa, um estudo de organização e funcionamento dos tribunais administrativos elaborado por uma consultora especializada em organização e gestão, visando a apresentação de melhorias a introduzir na tramitação processual e na organização dos tribunais, um debate público muito amplo, realizado em conjunto com instituições universitárias e estudos de impacto das medidas propostas.¹⁰

Por outro lado, o GPLP concretizou várias iniciativas diretamente relacionadas com a melhoria da qualidade da legislação. Assim, destaca-se a conceção e edição do primeiro guião com diretrizes de legística para a elaboração de atos normativos – o “Legística - Perspectivas sobre a Conceção e Redacção de Actos Normativos” –, que, posteriormente, originou a aprovação de um anexo aos regimentos do Conselho de Ministros, com regras de legística para a elaboração de atos normativos pelo Governo.¹¹ Regista-se ainda a elaboração de regras e *standards* para a avaliação legislativa, adotadas no “Guia de avaliação de impacto normativo”¹² e várias outras iniciativas, como, por exemplo, a edição de

7. JOÃO TIAGO V. A. DA SILVEIRA, *Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 28, abril/junho 2000, INA, pp. 33 e ss.

8. Para uma descrição do processo de Reforma do Contencioso Administrativo, ver JOÃO TIAGO V. A. DA SILVEIRA, *A Reforma do Contencioso Administrativo*, Revista Jurídica, n.º 25, abril, 2002, AAFDL, Lisboa pp. 441-444.

9. Os trabalhos preparatórios do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado estão publicados, com a seguinte referência: *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

10. Os estudos e trabalhos preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo estão publicados, com as seguintes referências: Ver ainda os textos do debate público, estudos, relatórios, trabalhos preparatórios e propostas em *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. I, II e III, Coimbra Editora, Coimbra, Ministério da Justiça, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, 2003.

11. DAVID DUARTE/ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/MIGUEL LOPES ROMÃO/TIAGO DUARTE, *Legística, Perspectivas sobre a Conceção e Redacção de Actos Normativos*, Almedina, Coimbra, 2002.

12. CARLOS BLANCO DE MORAIS (coordenador), *Guia de Avaliação de Impacto Normativo*, Almedina, Coimbra, 2010.

textos sobre ciência da legislação¹³ e o projeto “Leis da Justiça”.¹⁴

b. A Comissão para a Simplificação Legislativa

Justifica-se igualmente uma referência aos trabalhos e estudos da Comissão para a Simplificação Legislativa, criada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 15 de fevereiro](#).

Afirmando-se, na citada resolução, que a “*produção legislativa tem impacto sobre o quotidiano de todos os cidadãos e sobre a actividade das empresas e é um referente essencial da acção governativa*”, esta Comissão foi criada com propósitos bem concretizados, em quatro áreas distintas:

- i) Em primeiro lugar, identificar áreas da legislação existente a ser objeto de intervenção e elaborar estudos e emitir recomendações com vista à simplificação e melhoria da qualidade da legislação e regulamentação (v. [n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 15 de fevereiro](#));
- ii) Em segundo lugar, analisar e propor medidas para uma maior acessibilidade da legislação, designadamente através da consolidação, compilação ou codificação (v. [n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 15 de fevereiro](#));
- iii) Em terceiro lugar, analisar e apresentar situações em que se justifique a deslegalização ou desregulamentação, incentivando nestas áreas a auto-regulação ou outras formas de atuação (v. [n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 15 de fevereiro](#));
- iv) Finalmente, relativamente à produção de novos atos legislativos, estudar os procedimentos vigentes, nos domínios da produção legislativa, da competência do Governo, com vista à adoção de novas regras de simplificação (v. [n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 15 de fevereiro](#)).

Esta Comissão foi constituída na dependência do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, sendo composta, para além de por um presidente e dois vogais, por representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Presidência, da Justiça, da Reforma do Estado e da Administração Pública e do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, assim procurando garantir uma representação transversal das diversas vertentes governativas mais diretamente relacionadas com a matéria da melhoria da qualidade da legislação e da simplificação legislativa.

Os resultados dos trabalhos da Comissão não se concretizaram em nenhuma medida efetivamente adotada, mas antes em estudos, na identificação de boas

13. *Recolha de textos sobre ciência da legislação, metodologia legislativa e redacção de leis*, 1.ª e 2.ª parte, Ministério da Justiça, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, 2001.

14. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, “*Leis da Justiça*” – *Recolha e tratamento de legislação vigente na área da Justiça: Relatório in Scientia Juridica*, Tomo LVI, n.º 309, abril/junho 2000, INA, pp. 127 e ss.

práticas e adoção de linhas que, mais tarde, ajudaram a conceber e concretizar outras iniciativas de simplificação legislativa.¹⁵

*c. Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Atos Normativos do Governo*¹⁶

Em 2003 foi constituída uma Comissão Técnica para a conceção de um Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Atos Normativos do Governo, sob a égide da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos dos Despachos n.ºs [12017/2003, publicado na II série do Diário da República, de 23 de junho de 2003](#)¹⁷ e [26748/2005, publicado na II série do Diário da República, de 28 de dezembro de 2005](#)¹⁸.

Dos trabalhos desta Comissão Técnica resultaram várias propostas em matéria de simplificação legislativa, tendo várias delas originado medidas do programa “Legislar Melhor”.

Em termos necessariamente sumários, foram apresentadas propostas nas seguintes áreas:

- i) Avaliação legislativa, incluindo a regulação da decisão de proceder à avaliação prévia de impacto e respetivas entidades operadoras, regime da avaliação obrigatória e facultativa, tipos de avaliação comum e simplificada e modelos e relatórios de avaliação legislativa;
- ii) Propostas de *governance* para a produção legislativa;
- iii) Metodologia a seguir para a transposição de diretivas;
- iv) Compilação e consolidação legislativa;
- v) Elaboração de um anexo de legística a integrar no Regimento do Conselho de Ministros, a partir das regras concebidas no âmbito do GPLP e que atrás se referiram.¹⁹

15. O relatório que integra os trabalhos da Comissão para a Simplificação Legislativa encontra-se publicado com a seguinte referência: *Relatório da Comissão para a Simplificação Legislativa, Para uma melhor legislação*, Vol. 2, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002.

16. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de Legística, Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Verbo, 2007, pp. 272-278, 588, 610-611, 628 e anexos V, VI, VII e VIII.

17. Do Ministro da Presidência do XV Governo Constitucional.

18. Do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional.

19. Este anexo de legística foi integrado no Regimento do Conselho de Ministros pela primeira vez na vigência do XVI Governo Constitucional, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, publicada na I série B do Diário da República, de 3 de setembro de 2004](#). Desde então tem-se mantido em todos os regimentos de Conselho de Ministros dos Governos subsequentes. Assim, veja-se (i) a Resolução do Conselho de Ministros n.º [82/2005, publicada na I série B do Diário da República, de 15 de abril de 2005 \(XVII Governo Constitucional\)](#), alterada pelas resoluções do Conselho de Ministros n.ºs [186/2005, publicada na I série B do Diário da República, de 6 de dezembro de 2005](#), [64/2006, publicada na I série B do Diário da República, de 18 de maio de 2006](#), e [198/2008, publicada na I série do Diário da República, de 30 de dezembro de 2008](#), (ii) a Resolução do Conselho de Ministros n.º [77/2010, publicada na 1.ª série do Diário da República, de 11 de outubro de 2010 \(XVIII Governo Constitucional\)](#) e (iii) a Resolução do Conselho de Ministros n.º [29/2011, publicada na 1.ª série do Diário da](#)

d. Programa “Legislar Melhor”²⁰

Por fim, é de referir o Programa “Legislar Melhor”, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio, publicada na 1.ª série do Diário da República, de 18 de maio](#).

Como decorre da citada Resolução do Conselho de Ministros que o aprovou, teve em vista “*implementar um conjunto de iniciativas em matéria de qualidade e eficiência dos actos normativos do Governo que estabeleçam parâmetros de exigência para o procedimento legislativo, em linha com as recomendações da União Europeia e de organizações internacionais a que Portugal está associado*”.

Em concreto, este Programa visou a concretização de medidas em diversos domínios:

- i) No domínio da desmaterialização do procedimento legislativo, incluindo a desmaterialização dos atos de assinatura, promulgação, referenda e publicação de diplomas (v. [n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#));
- ii) No domínio da reforma do Diário da República, no âmbito do qual há que autonomizar, entre outras ações expressamente previstas, a atribuição de valor legal, em todos os domínios, à edição eletrónica do jornal oficial (v. [n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#));
- iii) No domínio da modernização e abertura das formas de acesso ao direito pelos cidadãos, através, designadamente, do acesso universal e gratuito dos cidadãos ao *Diário da República* Eletrónico, com possibilidade de pesquisa, impressão e arquivo a partir de 1 de julho de 2006 e da articulação entre o acesso ao Diário da República Eletrónico e à base de dados jurídica DIGESTO, para melhorar e maximizar a qualidade da informação jurídica prestada no âmbito do serviço de assinatura (v. [n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#));
- iv) No domínio da avaliação do impacte dos actos normativos, seja ao nível da avaliação prévia - no âmbito do qual, para além de se ter previsto a necessidade da devida fundamentação da decisão de legislar, foi consagrada a obrigatoriedade da avaliação prévia do impacto dos principais atos normativos através do teste SIMPLEX, cujas conclusões passaram a ser integradas na nota justificativa dos diplomas -, seja ao nível da avaliação sucessiva (v. [n.º 4 da](#)

[República, de 11 de julho de 2011 \(XIX Governo Constitucional\)](#), alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2013, publicada na 1.ª série do Diário da República, de 8 de agosto de 2013.

20. Veja-se CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Programa “Legislar Melhor”. Dois anos depois in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 50, outubro/dezembro 2009, INA, pp. 61 e ss.; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de Legística, Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Verbo, 2007, pp. 273, 279-285, 591-605, 628-631; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novas políticas públicas no domínio da legislação: um comentário ao programa «legislar melhor»*, *Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 44, outubro/dezembro 2006, INA, pp. 31 e ss.

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#));
vi) No domínio do controlo da qualidade da produção normativa do Governo, em que se adotaram diferentes medidas em matéria de técnica normativa e de audição das entidades públicas e privadas (v. [n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#)).
vii) No domínio do domínio do controlo da eficácia das normas jurídicas, com autonomização de medidas quer quanto à atividade de regulamentação de atos legislativos, quer quanto ao processo de transposição de diretivas (v. [n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#)); e
viii) No domínio da simplificação dos atos normativos, com a adoção de medidas de consolidação, compilação e codificação (v. [n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#)).

Tendo em vista a sua concretização, a Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o Programa “Legislar Melhor” atribuiu expressamente ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros a incumbência de articular todas as diligências necessárias à sua concretização, para além de ter fixado prazos concretos para a adoção dos atos que não fossem de imediato aprovados (v. [n.ºs 10 a 13 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio](#)).

O Programa “Legislar Melhor” deu resultados assinaláveis, de que se destacam, entre outros, o acesso universal e gratuito ao *Diário da República Electrónico* e a criação do teste SIMPLEX para avaliação legislativa prévia. Estes resultados foram avaliados internacionalmente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu [Relatório “Better Regulation in Europe”](#), aprovado em maio de 2009 e dedicado a Portugal, onde os mesmos foram especificamente abordados.²¹

O programa SIMPLEGIS ²²

3.1. Enquadramento

O Programa de simplificação legislativa SIMPLEGIS foi adotado pelo XVIII Governo Constitucional e aplicado entre maio de 2010 e junho de 2011.

Ao contrário de experiências anteriores, designadamente a criação da Comissão para a Simplificação Legislativa ou a adoção do Programa “Legislar Melhor”, que foram precedidas da aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros, este não foi um programa formalizado através de um ato dessa natureza por parte do Governo, tendo antes sido assumido publicamente e objeto de apresentação

21. Assim, afirmou-se nesse relatório que “*Portugal has made impressive progress in the development and implementation of policies for Better Regulation in a very short time frame*”, tendo sido salientadas as seguintes dimensões: “*easier access to regulations (websites of Official Gazette and the parliament), codification, and publication of rules of procedures for the preparation of regulation*”.

22. Sobre o SIMPLEGIS veja-se, por exemplo, SUSANA BRITO/DIANA ETTNER, *SIMPLEGIS – Fewer laws, more access, improved enforcement in Quality of Legislation, Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25thig*, 2010, 2011, Nomos, pp. 129 e ss.;

à sociedade das medidas a implementar. Contudo, é possível conhecer os traços fundamentais do programa e as suas motivações através da consulta de preâmbulos de diplomas normativos que aprovaram algumas das suas medidas.²³

A análise que se segue terá por objeto três planos diferenciados deste programa, já referidos: a sua metodologia, os seus objetivos e o balanço da sua aplicação.

3.2. Metodologia

No que se refere à metodologia do programa SIMPLEGIS, há que distinguir dois planos diferentes: o da definição das suas medidas e o do acompanhamento da respetiva execução.

Em ambos esses planos, por sua vez, a metodologia do SIMPLEGIS assentou em duas bases de atuação essenciais: por um lado, foi um programa construído de forma a aproveitar o que de melhor já se havia estudado e feito em matéria de *Better Regulation*; por outro lado, foi desenvolvido por forma a incorporar contributos e propostas de parceiros públicos e privados.

Com efeito, pretendeu-se, claramente fazer corresponder este programa ao movimento global mais vasto, direcionado para as matérias da legislação, sua melhoria e redução dos custos de contexto a ela associados – o movimento da *Better Regulation*. Nesta medida, o SIMPLEGIS não só desenvolveu os esforços prosseguidos pelos anteriores programas levados a cabo em Portugal nesta matéria, como se integrou no âmbito dos objetivos e metodologias adotadas neste domínio pelas organizações internacionais de que Portugal faz parte, designadamente a União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

Por outro lado, visou-se que o SIMPLEGIS beneficiasse de contributos e propostas de entidades externas ao Governo e à Administração Pública, razão pela qual a definição e a concretização das suas medidas foi levada a cabo em articulação com diversos parceiros e representantes de diferentes setores de atividade, incluindo associações empresariais, centrais sindicais, associações de defesa do consumidor, organizações profissionais, entre outras entidades públicas e privadas.²⁴

23. Veja-se, por exemplo, o [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), o [Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro](#), a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 23 de setembro de 2010, publicada na 1.ª série do Diário da República de 11 de outubro de 2010](#) e a [Portaria n.º 245/2011, de 17 de junho de 2011, publicada na 1.ª série do Diário da República, de 22 de junho](#).

24. Para o efeito realizaram-se mensalmente reuniões entre os parceiros e o Governo, entre maio de 2010 e junho de 2011, para discussão das medidas do SIMPLEGIS, acompanhamento da sua execução e lançamento de novas ideias para iniciativas futuras. Entre outros, o SIMPLEGIS foi desenvolvido com as seguintes entidades como parceiros: AEP - Associação Empresarial de Portugal, Câmara de Comércio e Indústria; AIP - Associação Industrial Portuguesa; ANJAP - Associação Nacional de Jovens Advogados Portugueses; ANJE - Associação Nacional de Jovens Empresários; CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal; CCP -

Em suma, o SIMPLLEGIS assumiu-se como um programa direcionado para as pessoas e para as empresas, destinado a resolver problemas concretos do dia-a-dia e a facilitar a relação de todos com as matérias da legislação.

3.3. *Objetivos*

Como já referido, a adoção do SIMPLLEGIS foi levada a cabo através da apresentação pública de um conjunto de medidas com uma planificação concretizada e metas bem definidas, orientadas em torno de três objetivos essenciais: i) ter menos leis e mais simplificação legislativa, ii) mais acesso à informação legislativa e iii) melhor aplicação das leis. Desta forma, visou-se apresentar um programa que pudesse ser facilmente avaliado quanto à sua execução e quanto ao grau de cumprimento dos seus objetivos.

Na sua formulação, estes três objetivos do SIMPLLEGIS representam três perspetivas de atuação diferentes prosseguidas por este programa, que se complementam, na sua concretização final.

Assim, no que respeita ao primeiro objetivo – mais simplificação legislativa, com menos leis –, o programa visou alcançar resultados que representassem vantagens diretas e significativas para a atividade jurídica quotidiana daqueles que devem elaborar e aplicar a lei. Com efeito, tendo assumido metas ao nível do número de leis a aprovar e número de declarações de retificação a emitir, o programa atuou, nesta perspetiva, no sentido de proporcionar um ordenamento jurídico mais claro e mais facilmente utilizável por quem tem de elaborar legislação e por quem tem de aplicar a legislação a casos concretos.

O segundo objetivo do SIMPLLEGIS - garantir mais acesso das pessoas e empresas à legislação -, contemplou medidas direcionadas para atingir a generalidade dos cidadãos e as estruturas empresariais, com o propósito de simplificação da linguagem jurídica, de democratização do acesso à legislação, de disponibilização a meios rápidos, desmaterializados e redução de custos para o conhecimento e compreensão da lei. Estiveram em causa, neste domínio, medidas como a publicação de resumos de diplomas em linguagem clara no *Diário da República*, pelo compromisso de disponibilizar *on-line* versões consolidadas e atualizadas de diplomas e pelo desenvolvimento de trabalhos de lançamento de um novo portal de informação legislativa, no sentido da maior acessibilidade da lei.

Finalmente, o terceiro objetivo do SIMPLLEGIS - assegurar uma melhor aplicação das leis -, visou a garantia da eficiência da lei, em nome do interesse geral. É com este foco que se compreende a proposta de publicação de guias práticos para a

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; CIP - Confederação da Indústria Portuguesa; CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional; CTP – Confederação do Turismo Português; DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor; OTOC - Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas; OROC - Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; UGT – União Geral de Trabalhadores.

aplicação de atos legislativos, que permitam a quem tenha de aplicar a lei saber como fazê-lo e minimizar dúvidas de interpretação, assegurando igualmente uma maior uniformidade na aplicação da lei. É também com este propósito que se deve encarar a ideia de criar equipas multidisciplinares nos diversos ministérios governamentais, formadas para levar a cabo exercícios de avaliação legislativa e analisar se a legislação cumpre os objetivos para que foi elaborada.

Com esta tripla perspetiva, a meta do SIMPLEGIS apresentou-se unificada pela ideia de contribuir para que Portugal tenha legislação mais certa no sentido da sua correta elaboração tendo em conta o ordenamento jurídico, de um conhecimento mais facilmente apreensível e de uma melhor aplicação.

A concretização de cada um passou, nos anos de 2010 e 2011, pela enunciação de medidas concretas, com calendários rigorosos e publicamente assumidos para o seu cumprimento.

É sobre cada uma das medidas concebidas para concretizar os três objetivos do SIMPLEGIS que passaremos a tratar de seguida.

3.3.1 Medidas adotadas para simplificar a legislação: menos leis

O SIMPLEGIS assumiu, como vimos, um objetivo inicial de mais simplificação legislativa, com menos leis. O propósito, já foi referido: adotar medidas que garantissem mais certeza, segurança e clareza nas regras aplicáveis a cada situação da vida.

Justifica-se o tratamento destacado de quatro medidas. Vejamo-las em pormenor.

a) Contenção legislativa e clarificação da legislação em vigor

Em primeiro lugar, foi assumido, para 2010, um princípio de contenção na atividade legislativa do Governo, visando responder ao excesso de produção legislativa em Portugal.

Pretendeu-se que este compromisso fosse concretizado por duas vias.

Por um lado, mediante a definição de uma meta para legislar menos, aprovando-se um menor número de decretos-leis e decretos regulamentares, mas preservando a eficácia na adoção de medidas pelo Governo. Pretendeu-se, sobretudo, evitar a aprovação de atos legislativos em situações em que tal não fosse necessário e aprovar, no mesmo ato legislativo, regras sobre matérias idênticas ou conexas, assim evitando a proliferação de diplomas sucessivos sobre assuntos semelhantes.

Por outro lado, assumiu-se um segundo compromisso, também em 2010, de revogar mais decretos-leis e decretos regulamentares do que os aprovados.

Vejam os como foram concretizadas estas duas vias assumidas para diminuir a atividade legislativa.

Ao nível da legislação a aprovar passou a efetuar-se uma análise criteriosa de cada iniciativa legislativa submetida à Presidência do Conselho de Ministros para aprovação em Conselho de Ministros, mediante um procedimento específico.

Nesta análise, foram sobretudo dois os critérios adotados para aferir a possibilidade de agendamento e eventual aprovação das medidas.

Em primeiro lugar, um critério de necessidade de aprovação de cada iniciativa legislativa concreta. Nesta medida, a aprovação de nova legislação deveria servir um fim específico e útil e conseguir ultrapassar um teste de dois níveis, através da resposta às seguintes questões: “*o que muda com este novo diploma que, sem a sua aprovação, não mudaria?*” e “*a mudança é necessária?*”

Em segundo lugar, um critério de integração, em diplomas únicos, de matérias que regulam a mesma realidade, de modo a evitar a aprovação, em textos legais separados e muitas vezes publicados com pouco tempo de diferença, de disciplinas jurídicas sobre as mesmas matérias.

Foi com este propósito que o [Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Constitucional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 23 de setembro](#), veio prever, de forma inovadora, a realização de debates sobre as iniciativas legislativas em curso em cada ministério (cfr. alínea *a*) do n.º 4 do artigo 35.º) e a informação sobre os projetos de diplomas previstos enviar para agendamento junto da Presidência do Conselho de Ministros em cada mês (cfr. artigo 16.º). Na sua concretização, estas novas disposições regimentais revelaram-se de extrema utilidade, permitindo não só identificar os diplomas que, por tratarem de situações semelhantes, deviam ser integrados num texto único, como também organizar o trabalho de análise dos projetos de textos legais e definir antecipadamente agendas de reuniões ministeriais.

Assinale-se que foram inúmeros os casos em que se tornou possível agregar num único diploma matérias que apresentavam conexões evidentes. Destaca-se, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 44/2010, de 3 de maio, que procede à 27.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 94/98, de 15 de Abril, relativo à colocação de produtos fitofarmacêuticos no mercado e que transpôs para a ordem jurídica interna 18 diretivas, em vez de efectuar 18 transposições em diferentes decretos-leis.

Sem prejuízo de se pormenorizar essa informação numa parte diferente deste texto, aponte-se desde já que a aplicação prática destas regras e práticas conduziu a resultados que importa destacar. Por exemplo, durante os anos de 2010 e 2011, a produção de decretos-leis e decretos regulamentares fixou-se em valores mais baixos que nos 10 anos anteriores.

Passando agora para o plano da legislação já aprovada e publicada, o SIMPLEGIS pretendeu dar início a um processo de clarificação dos diplomas legais vigentes.

Tratando-se de um objetivo de concretização gradual e faseada, a metodologia adotada consistiu em levar a cabo exercícios de análise de toda a legislação publicada no jornal oficial num determinado ano, para determinar o que ainda estava em vigor, o que já havia sido revogado expressamente e o que, não tendo sido formalmente eliminado da ordem jurídica, já não era aplicado. Após esta análise, pretendeu-se que a revogação expressa dos atos legislativos que já não apresentassem utilidade, bem como a identificação dos que já não estivessem em vigor – seja por terem caducado, seja por terem sido revogados tacitamente –, fosse efetuada através da elaboração de um diploma legal que identificasse, por ano, os diplomas não vigentes.

Identificamos três razões que justificam este propósito: i) um incremento da clareza e da certeza no ordenamento jurídico, ii) a revogação de legislação que não tenha utilidade e iii) maior facilidade no conhecimento das regras aplicáveis a certas situações, pois assim permite-se que sejam reordenadas normas dispersas em textos de diplomas com poucas disposições em vigor, recolocando-as em diplomas onde possam fazer sentido.²⁵

Vejam os isoladamente cada uma destas razões.

A revogação expressa, através de uma norma legal, de diplomas relativamente aos quais podem suscitar-se dúvidas sobre a sua vigência pode importar clareza e certeza adicionais para o ordenamento jurídico. Com efeito, não são raras as situações em que se considera que um determinado diploma já não está em vigor, apesar de não ter sido revogado expressamente, chegando-se mais tarde a uma conclusão diferente, geradora de dúvidas e incertezas. Uma operação de revogação expressa de textos legais permite clarificar e ter a certeza sobre o que está em vigor e o que não está, evitando a colocação de dúvidas quando é necessário resolver problemas concretos.

A título de exemplo, refira-se a revogação do Decreto-Lei n.º 211/75, de 19 de abril, que tornou obrigatório o registo de ações de sociedades, a que se propôs proceder através da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#).²⁶ Este diploma estabeleceu diversas normas sobre o registo de ações de sociedades comerciais que nunca foram revogadas expressamente, de que constitui exemplo a obrigatoriedade de, quando cada sociedade queria emitir ações, os corretores e magistrados do Ministério Público enviarem às sociedades, por correio registado, no prazo de oito dias a contar da sua emissão, cópia dos certificados das ações emitidos por seu intermédio. A revogação expressa deste Decreto-Lei nunca havia sido proposta.

25. O Observatório da Legislação Portuguesa qualificou o Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho, que aprovou uma destas medidas como uma “medida importante de simplificação do ordenamento jurídico”. Veja-se o [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](#), p. 11, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

26. Referimos os exemplos constantes da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#), que não chegou, no entanto, a ser aprovada, tendo caducado em 31 de março de 2011, devido à demissão do Governo (cfr. [n.º 6 do artigo 167.º da Constituição](#)).

Passando agora à segunda razão acima apontada, é de assinalar que um exercício deste tipo pode permitir a revogação de legislação que já não tenha utilidade, criando-se condições para se saber com exatidão que regras regulam cada matéria. Com efeito, eliminando-se inequivocamente do ordenamento jurídico diplomas desnecessários, passa a ser possível identificar melhor, quanto a cada realidade, quais as regras que permanecem em vigor, e identificar mais facilmente lacunas a suprir ou clarificações legislativas a fazer.

Um exemplo a este nível, igualmente constante da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#), é a proposta revogação do Decreto-Lei n.º 609-A/75, de 8 de novembro, que estabelecia regras sobre a comercialização do arroz, atribuindo diversas competências ao Instituto dos Cereais. Apesar de inequivocamente desnecessário para muitos, a verdade é que a revogação expressa deste diploma nunca havia sido efetuada.

Finalmente, regista-se uma terceira vantagem neste exercício, que resulta da reordenação de normas dispersas em textos de diplomas com poucas disposições em vigor e da sua recolocação em textos legais onde façam sentido. Trata-se de uma vantagem diretamente ligada à revogação de codificações antigas, cujas sucessivas alterações determinaram a subsistência de um reduzido número de preceitos, com redações, na maior parte das vezes, repletas de conceitos desactualizados.

Um bom exemplo consiste na proposta de revogação do Código Administrativo de 1936-40, que constitui ainda uma necessidade unanimemente apontada. Com mais de 600 artigos na sua versão originária, este Código consiste hoje num conjunto de apenas cerca de uma dezena de normas ainda em vigor, relativamente às quais, contudo, essa vigência não é absolutamente inequívoca e cuja linguagem é, em muitos casos, desatualizada. No âmbito da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#) propunha-se igualmente proceder a este exercício.

A revogação expressa dos atos legislativos que já não apresentavam utilidade e a identificação dos que já não estivessem em vigor procurou ser concretizado através de dois atos legislativos. Por um lado, a [Proposta de Lei n.º 40/XI](#) submetida pelo Governo à Assembleia da República no mês de setembro de 2010, que não chegou a ser aprovada em votação final global.²⁷ No seu texto inicial, esta proposta contemplava a revogação de 433 decretos-leis, 431 dos quais publicados no ano de 1975 e os restantes dois correspondentes aos diplomas que aprovaram o Código Administrativo de 1936-40. Por outro lado, o [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), que procede à revogação de 233 diplomas desnecessários, e que foi aprovado no Conselho de Ministros de 30 de dezembro de 2010.²⁸

Deixemos algumas notas quanto a estas iniciativas legislativas.

27. A proposta foi aprovada na generalidade com os votos favoráveis do PS, a abstenção do PSD, do CDS-PP, do PEV e de um Deputado do PS e os votos contra do PCP e do BE.

28. Do comunicado do Conselho der Ministros de 20 de dezembro de 2010, disponível no Portal do Governo, decorre que foi aprovado o “Decreto-Lei que procede, no âmbito do programa Simplegis, à identificação de actos legislativos que não vigoram ou deixam de vigorar, clarificando-se o ordenamento jurídico” (www.portugal.gov.pt).

Em primeiro lugar, trata-se de diplomas cujo propósito, relativamente a decretos-leis de 1975 e 1974 já não aplicáveis ou tacitamente revogados, residiu na declaração formal da sua eliminação da ordem jurídica. Nesta medida, através das referidas iniciativas legislativas não estava em causa recuperar diplomas antigos ou repor em vigor, até ao início da sua produção de efeitos, decretos-leis já revogados, o que resultava do artigo 23.º do articulado da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#) e decorre expressamente do artigo 20.º do [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), que estabelece que a revogação de diplomas a que procede não altera “(...) o momento, ou os efeitos (...)” da cessação de vigência que ocorreu no passado. Trata-se, portanto, de iniciativas legislativas com intuítos meramente declarativos quanto aos diplomas cuja vigência já tenha cessado por caducidade ou revogação tácita antes da sua entrada em vigor.

Em segundo lugar, estes diplomas não incidiram apenas sobre decretos-leis já inequivocamente não vigentes. Abrangeram igualmente textos legislativos relativamente aos quais, parecendo inequívoca, em abstrato, a sua não aplicação, podia a mesma gerar dúvidas e incertezas perante um caso concreto. Veja-se, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 364/75, de 11 de julho, que definia os termos da representação ativa e passiva, em juízo e fora dele, de várias instituições de crédito. Este diploma estabeleceu diversas regras sobre representação em juízo de instituições de crédito, que nunca foram revogadas expressamente.

Por último, tal como assumido na Exposição de Motivos da [Proposta de Lei n.º 40/XI](#)²⁹ e no preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), constituía propósito desta iniciativa legislativa a repetição deste tipo de exercícios. Com efeito, a sua apresentação e aprovação pretenderam constituir o marco inicial de um exercício a realizar periodicamente, numa base anual, seja procedendo a uma análise dos diplomas que já não vigoram em anos determinados, seja desenvolvendo projectos de revogação em bloco de códigos antigos, com normas dispersas em vigor.

b) Redução do número de erros e de declarações de retificação

Em segundo lugar, para concretizar o objetivo do SIMPLEGIS de ter obter simplificação legislativa e menos leis, foi adotada uma medida destinada a evitar erros nos decretos-leis e decretos regulamentares publicados em Diário da República e, nessa medida, a reduzir o número de declarações de retificação de diplomas do Governo publicadas no jornal oficial.

Na sua formulação, esta medida enuncia-se de forma simples.

Como resulta do [n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), sucessivamente alterada (Lei da Publicação, Identificação e Formulário de Diplomas), os “*lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza*

29. E, bem assim, na apresentação na generalidade na Assembleia da República daquela Proposta de Lei.

análoga” e, bem assim, os “*erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na 1.ª série do Diário da República*” determinam a necessidade de publicação na mesma série do Diário da República, no prazo máximo de 60 dias, das correspondentes declarações de retificação. Com este enquadramento legal, tendo-se registado, nos anos anteriores à adoção do SIMPLEGIS, uma percentagem de 89% de decretos-leis e decretos regulamentares publicados em Diário da República não retificados, o programa assumiu um objetivo de melhoria dessa taxa de sucesso, colocando-a nos 95%.

No seu propósito, esta medida é também fácil de entender.

A publicação sistemática de declarações de retificação gera incerteza e insegurança quanto à correção do texto publicado em Diário da República. Pelo contrário, a inexistência de declarações de retificação permite que se tenha mais confiança no texto da lei.

Na sua concretização, contudo, esta medida é mais complexa do que possa parecer.

Com efeito, o que se pretendeu não foi a mera redução do número de declarações de retificação, mas antes evitar a necessidade de declarações de retificação, fixando um objetivo e adotando medidas para minimizar o número de erros materiais nos atos legislativos e nos decretos regulamentares.

Com efeito, evitar erros na publicação de diplomas envolve um esforço de coordenação e controlo das respectivas redações finais, de confronto com diplomas anteriores que alteraram ou republicaram aquele texto legislativo, de deteção antecipada e correção de eventuais erros materiais. Por esta razão, foi criado e concretizado um processo de revisão e controlo de diplomas, envolvendo os ministérios proponentes, a Presidência do Conselho de Ministros e o Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR), num esquema destinado a detetar lapsos e incorreções evitáveis desde o início.

No final do ano de 2010, este foi um objetivo cumprido, como adiante se verificará.

c) “Atraso ZERO” na transposição de diretivas

A terceira medida deste programa para garantir um nível acrescido de simplificação legislativa respeitou a um âmbito ligeiramente distinto das duas anteriores, na medida em que teve em vista as obrigações de transposição de atos normativos da União Europeia (UE) que impendem sobre o Estado Português. Foi assim assumida uma política de “atraso ZERO” na transposição de Diretivas.³⁰

Como se sabe, é imperativo constitucional que as diretivas sejam transpostas por

30. Sobre a matéria veja-se DIANA EITNER, *A Transposição de Diretivas da União Europeia – Uma Questão de Governança Pública*, in *O Governo da Administração Pública*, Coleção Governance Lab, Almedina, março 2013, pp. 361 e ss.

meio de lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional (cfr. [n.º 8 do artigo 112.º da Constituição](#)) e é realidade constatada que, atento o conteúdo da generalidade das diretivas da UE, essa tarefa deve ser levada a cabo, na maioria dos casos, por decreto-lei. É nesta medida que o cumprimento desta obrigação portuguesa perante a UE incumbe de forma muito especial ao Governo e constitui, pelo número de legislação europeia deste tipo aprovada por ano, uma parte significativa da atividade legislativa do Conselho de Ministros.³¹

Ao lado desta constatação, duas outras observações devem ser feitas.

Por um lado, é importante garantir a transposição do direito da UE para o ordenamento jurídico português para assegurar a aplicação de normas semelhantes em todos os Estados-Membros. É com essas normas que os cidadãos e empresas dos Estados-Membros contam e é com a sua transposição que Portugal se vinculou por efeito dos tratados europeus que subscreveu.

Por outro lado, cumprir os prazos de transposição e garantir atempadamente a aplicação no direito interno das normas aprovadas na UE é reforçar a credibilidade portuguesa junto das instâncias comunitárias, provar a capacidade do país de cumprir os seus compromissos perante a UE e servir de exemplo de boas práticas na implementação do direito europeu.

Por estas razões, foi incluído no âmbito do SIMPLEGIS o propósito de adotar uma política de “atraso ZERO” na transposição de diretivas da UE.

Para executar esta política de transposição atempada de diretivas foram colocados em curso, no início do ano de 2010, diversos mecanismos de controlo destinados a garantir o cumprimento desta meta.³²

Assim, em primeiro lugar, foi reformulado o sistema de controlo eletrónico e

31. Com efeito, a percentagem de diplomas aprovados em Conselho de Ministros que correspondem à transposição de diretivas é significativo. Assim, em 2010, dos 199 decretos-leis aprovados em Conselho de Ministros, 57 procederam à transposição de Diretivas, o que equivale a uma percentagem de 28,6%. Mais significativo ainda é o número de Diretivas integralmente transpostas por estes 57 decretos-leis, que foi de 125.

Os números do Observatório da Legislação Portuguesa seguem uma metodologia ligeiramente diferente, mas também refletem esta realidade, pois assinalam que, em 2010, 52 (em 164) decretos-leis transpuseram diretivas (ou seja, 31,71%) e, em 2011, 38 em 137 tiveram esse propósito (27,74%). Veja-se o [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](#), p. 17, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

32. A este propósito, veja-se o que a este propósito escrevemos noutra local, a propósito de estudos realizados a nível europeu sobre o atraso na transposição de diretivas para os ordenamentos jurídicos nacionais, segundo os quais “aquela que vem sendo apontada como condição determinante para uma atuação bem sucedida ao nível da transposição de diretivas, é a existência de uma forte coordenação central de todas as entidades e departamentos governamentais que executam tarefas no âmbito desse processo de transposição, bem como de um efetivo controle e monitorização do mesmo” (DIANA ETTNER, *A Transposição de Diretivas da União Europeia – Uma Questão de Governança Pública*, in *O Governo da Administração Pública*, Coleção Governance Lab, Almedina, março 2013, p. 362).

automático do processo de transposição de diretivas. Este sistema gera alertas e envia notificações sempre que é publicada uma nova diretiva no Jornal Oficial da União Europeia, tendo passado a contemplar um sistema de atribuição de responsabilidades pela transposição a um dado ministério e a estipulação de prazos para a conclusão, discussão e aprovação do respetivo projeto. Em suma, foi criado um instrumento electrónico de planeamento e monitorização do processo de transposição de directivas.

Em segundo lugar, passaram a realizar-se Reuniões de Secretários de Estado específicas, destinadas a discutir projetos de transposição de Diretivas, e agendadas de acordo com os respetivos prazos de transposição. À semelhança de outras disposições, também a previsão destas Reuniões de Secretários de Estado passou a constar expressamente do [Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Conselho de Ministros](#) (cfr. artigo 11.º), tendo-se revelado um importante instrumento para garantir a transposição atempada do direito europeu.

Finalmente, passou a existir um controlo mensal, efetuado ao nível da Reunião de Secretários de Estado, das Diretivas por transpor em cada ministério, traduzido num debate mensal regimentalmente previsto (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º). Tal permitiu detetar previamente problemas, promover articulações de posições entre ministérios e fixar, com meses de antecedência, datas para aprovações futuras em Reunião de Secretários de Estado e Conselho de Ministros.

d) Guia para a elaboração de atos normativos e atualização do manual “Legística”

Para terminar o elenco de medidas previstas para simplificar a legislação, o SIMPLEGIS previu a elaboração de um “Guia para a elaboração de atos normativos”, com uma abordagem essencialmente prática sobre todo o processo de elaboração das leis, designadamente abordando as questões de saber em que casos é necessário aprovar um diploma, que pareceres pedir no âmbito de um processo de audições e consultas, como efetuar um debate público, como agendar um diploma, entre outras.

Complementarmente, o SIMPLEGIS contemplava ainda, até ao final do 1.º trimestre de 2012, a disponibilização de uma nova versão do manual “Legística”³³, com uma abordagem mais incidente sobre as técnicas da redação legislativa e

33. Como já se referiu, trata-se de um instrumento essencial neste domínio, elaborado e promovido pelo ex-Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (atual Direção-Geral de Política de Justiça) entre 2001 e 2002, que esteve na base da adoção de um conjunto de regras para a elaboração dos textos normativos, uniformizando critérios e formas de redação, nomeadamente através do anexo sobre regras de legística para a elaboração de atos normativos, que passou a integrar os regimentos do Conselho de Ministros. O manual “*Legística – Perspectivas sobre a Conceção e Redacção de Actos Normativos*” encontra-se publicado, com a seguinte referência: DAVID DUARTE/ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/MIGUEL LOPES ROMÃO/TIAGO DUARTE – *Legística, Perspectivas sobre a Conceção e Redacção de Actos Normativos*, Almedina, Coimbra, 2002.

as regras de legística, tendo em vista garantir maior clareza e simplicidade da redação das leis.

3.3.2. *Mais acesso das pessoas e empresas à legislação*

Como referido, o segundo objetivo do SIMPLEGIS tinha em vista a maior acessibilidade às leis, para o que diversas medidas, destinadas a garantir mais acesso à legislação em diferentes sentidos.

Vejamos cada uma delas.

a) Eliminação da publicação de atos em Diário da República e disponibilização noutros sítios, na Internet

Em primeiro lugar, deve referir-se a eliminação da publicação de determinados atos em *Diário da República* e a sua substituição pela disponibilização da informação em sítios da Internet acessíveis mais facilmente.

No início de 2011, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro](#), que alterou o regime referente à publicação de quatro tipos de atos: i) atos praticados em matéria cinegética e caça, ii) atos referentes a Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), iii) atos de atribuição do valor postal e determinação da entrada em circulação de selos e formas estampilhadas e iv) instrumentos de gestão territorial. A alteração a que se procedeu foi, contudo, diferente, consoante o tipo de ato em causa, embora destinada sempre a garantir uma melhor e mais efetiva publicidade do seu conteúdo.

Assim, começando pelos atos praticados em matéria cinegética, estavam em causa as conhecidas “portarias da caça”, responsáveis por quase 800 publicações anuais em *Diário da República*, repartidas por diversos números do jornal oficial durante o ano.³⁴ Respeitando a matéria muito específica e direcionada a interessados muito concretos, a opção tomada passou por alterar os diplomas reguladores da matéria³⁵, passando a prever-se, como forma de aprovação de decisões individuais e concretas referentes a caça, o despacho, em lugar da portaria. Aqui se incluem, entre outros, os atos de criação de Zonas Caça

34. Os dados do número de “portarias de caça” publicadas no período da década 2000-2009 demonstram bem a dimensão do problema: 532 (2000), 588 (2001), 985 (2002), 733 (2003), 1190 (2004), 604 (2005), 870 (2006), 876 (2007), 962 (2008), 788 (2009). Veja-se o [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](#), p. 13, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

35. A [Lei n.º 173/99, de 21 de setembro](#), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto](#), que aprova as bases gerais da caça e o [Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 201/2005, de 24 de novembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto](#), pelo [Decreto-Lei n.º 214/2008, de 10 de novembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro](#), que estabelece o regime jurídico da conservação, fomento e exploração dos recursos cinegéticos, com vista à sua gestão sustentável, bem como os princípios reguladores da actividade cinegética.

Nacionais (ZCN) e Municipais (ZCM), a transferência de gestão de zonas de caça e a respectiva extinção, a concessão, extinção e mudança dos concessionários de Zonas de Caça Associativa (ZCA) e Zonas de Caça Turística (ZCT) e a criação de áreas de refúgio de caça. Com a previsão do despacho como ato de aprovação destas decisões, a respetiva publicação passou a ser feita no sítio da Internet da Autoridade Florestal Nacional, em www.afn.min-agricultura.pt (AFN). Assim, desde 10 de janeiro de 2011, passou a ser possível efetuar neste sítio as correspondentes pesquisas por Zona de Caça, entre outros critérios. Refira-se que a competência para a prática destes despachos manteve-se na titularidade do mesmo membro do Governo competente para a aprovação das anteriores portarias.

Em suma, as “portarias da caça” deixaram de ser publicadas no Diário da República, tornando-o mais legível e acessível e a informação em matéria de caça passou a estar disponível na Internet, garantindo facilidade de acesso adicional para o público especializado que precise desta informação.

De igual modo no que respeita aos atos praticados em matéria de ZIFs. Neste caso, o diploma objeto de alteração foi o [Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto](#)³⁶, nos termos do qual passou a prever-se a criação e alteração de ZIF por despacho do presidente da AFN, publicado no já referido sítio da Internet desta entidade.

No que respeita aos atos de atribuição do valor postal e determinação da entrada em circulação de selos e formas estampilhadas, a alteração seguiu a mesma linha de substituição da portaria como forma de aprovação por um despacho. Neste caso, contudo, a respetiva publicação passou a fazer-se no sítio da Internet dos CTT, em www.ctt.pt.

Em último lugar, promoveram-se alterações na forma de publicação dos instrumentos de gestão territorial. A alteração a que se procedeu não passou por alterar a forma de aprovação dos instrumentos de gestão territorial, que se manteve – e mantém –, nos termos previstos no [Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#).³⁷ Diferentemente, tratou-se de assegurar que os elementos gráficos destes instrumentos, ou seja, as plantas e os mapas anexos, passassem a ser visualizados através de um *link*, disponível na publicação em Diário da República da parte normativa do instrumento de gestão territorial e direcionado para o sítio *web* do SNIT. Ou seja, criou-se uma forma de as plantas e mapas disponibilizados em Diário da República poderem ser acedidos e consultados de forma acessível e clara, pois era unânime a consideração de que a possibilidade de ler e compreender uma planta publicada no Diário da República não permitia,

36. Alterado pelo [Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de janeiro](#), que estabelece o regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores da sua constituição, funcionamento e extinção.

37. Alterado pelo [Decreto-Lei n.º 53/2000, de 4 de julho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro](#), pela [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#), pela [Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto](#), e pelos Decretos-Leis n.ºs [316/2007, de 19 de setembro](#), [46/2009, de 20 de fevereiro](#), [181/2009, de 7 de agosto](#), e [2/2011, de 6 de janeiro](#).

de forma suficiente, apreender o seu conteúdo.

É possível identificar vantagens nesta medida do programa. Assim, no que respeita aos três primeiros tipos de atos – os atos em matéria cinegética, os atos referentes a ZIFs e os atos relativos a selos e formas estampilhadas –, retirou-se do Diário da República publicações relativas a matérias muito específicas, que respeitavam a um grupo circunscrito e determinado de interessados. Passando a ser publicados em sítios da Internet dedicados a prestar informações sobre essas atividades muito específicas, os respetivos interessados passaram a dispor de critérios de pesquisa mais avançados para aceder à informação que lhes diz respeito e os leitores do Diário da República passaram a visualizar o jornal oficial sem aquela informação.³⁸ No que respeita à publicação dos elementos gráficos dos instrumentos de gestão territorial, as vantagens também parecem evidentes: por um lado, uma maior definição e qualidade da imagem dos elementos gráficos, por outro lado, uma coerência garantida de início entre o que é válido para efeitos de publicação em Diário da República e o que é publicado no SNIT.

b) Mais consolidação legislativa

A segunda medida adotada pelo SIMPLEGIS para garantir mais acesso das pessoas e empresas à legislação, no sentido de maior facilidade e simplicidade na descoberta da lei aplicável a uma dada situação, referiu-se à disponibilização de versões consolidadas de diplomas, que integrassem, num documento único, todas as alterações efetuadas a um determinado texto legal.

Como é sabido, os textos originais dos diplomas são muitas vezes objeto de alterações sucessivas, promovidas por diplomas posteriores, que na maior parte dos casos não são acompanhadas da respectiva republicação. Esta realidade, se bem que inevitável, é geradora de dificuldades para conhecer a versão atualizada de um determinado diploma.

Para ajudar a ultrapassar este inconveniente, foi proposto, no âmbito do SIMPLEGIS, promover a elaboração de versões consolidadas de diplomas, de forma a disponibilizar, relativamente a um determinado número de áreas de atividade previamente definidas, as versões atualizadas de cada um dos textos legislativos vigentes.

Este trabalho, de dificuldade conhecida e reconhecida complexidade técnica, foi precedido de um trabalho de definição, com os parceiros do SIMPLEGIS, das áreas onde seria mais útil e prioritária a disponibilização destes textos legislativos. Ou seja, as associações empresariais, as centrais sindicais, as organizações profissionais públicas, as associações de defesa de consumidor,

38. Nas palavras do Observatório da Legislação Portuguesa “Registamos com agrado esta simplificação do Diário da República. Desde o Boletim n.º 1 salientámos que o número muito elevado de portarias era, em parte, devido às portarias sobre reservas de caça, as quais não tinham um conteúdo normativo que justificasse a sua inclusão no Diário da República.”. Veja-se o [Boletim n.º 4 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fed.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf), p. 14, disponível em <http://www.fed.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf>.

entre outras entidades, contribuíram ativamente para definir quais as áreas de legislação a consolidar.

Foi ainda proposto que estes textos de legislação consolidada viessem a ser integrados num novo Portal de Informação Legislativa, de que adiante se tratará.

c) Publicação de resumos de diplomas em linguagem clara, em português e inglês

De modo diferente, mas com a mesma preocupação de garantir mais acesso no sentido de maior compreensibilidade do texto da lei e mais fácil apreensão do seu conteúdo, o SIMPLEGIS adotou uma medida que esteve em funcionamento entre 13 de outubro de 2010 e 31 de dezembro de 2011, que consistiu na disponibilização de resumos em linguagem clara, em português e inglês, de todos os decretos-leis e decretos regulamentares publicados em Diário da República.

Esta iniciativa garantiu a disponibilização, no sítio da Internet do Diário da República e ao lado do correspondente diploma legislativo, de um texto explicativo da legislação aprovada. A medida, inovadora ao nível dos Estados-Membros da União Europeia, aplicou-se, desde 13 de outubro de 2010, aos decretos-leis e decretos regulamentares aprovados pelo Governo e inseriu-se num movimento mais amplo de promoção da clareza da linguagem na comunicação das entidades públicas com os cidadãos.

Não podendo a lei abandonar o rigor dos conceitos jurídicos e, em muitos casos, adotar fórmulas apreensíveis a qualquer cidadão, visou-se, em muitas dessas situações, descodificar os conceitos legais mais complexos e dar a conhecer aos cidadãos as principais inovações da legislação aprovada.³⁹ Saliente-se que aos resumos em linguagem clara publicados em Diário da República não era atribuído valor jurídico, pelo que os mesmos não constituíram interpretação autêntica dos diplomas publicados, antes tendo carácter meramente informativo.

Foram levantadas algumas críticas a esta medida, no sentido de uma pretensa violação do princípio da “separação de poderes”. Estaria em causa, se bem se compreende o sentido da objeção, uma interferência do “legislador” no espaço reservado do juiz e dos advogados, na medida em que apenas caberia aos juízes e aos advogados a aplicação da lei.

Tal crítica não parece, contudo, proceder. Várias razões podem ser invocadas nesse sentido.

Em primeiro lugar, é dever do Estado comunicar com clareza aos cidadãos o conteúdo dos atos legislativos que aprova, o que, aliás, é uma exigência do princípio segundo o qual o desconhecimento do direito não pode aproveitar a ninguém.

Em segundo lugar, os sumários em linguagem clara que se disponibilizaram

39. Como refere FABIANA DE MENEZES SOARES, *Comunicação de atos normativos: Algumas tendências e reflexões no quadro da circulação de informações jurídicas in Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 50, outubro/dezembro 2009, INA, p. 243.

conjuntamente com a publicação do decreto-lei ou do decreto regulamentar no Diário da República no período acima referido, não tinham valor ou conteúdo normativo. Foram disponibilizados apenas como auxiliares que permitem compreender melhor as matérias abordadas e o conteúdo inovador do diploma, o que é claramente assumido pelo “Termo de Responsabilidade” visualizado na página Internet do Diário da República Electrónica sempre que é solicitado o acesso a um resumo em linguagem clara.

Finalmente, o princípio da separação e interdependência de funções não é beliscado por esta iniciativa. Se bem se compreende a crítica apontada, parte-se do entendimento de que o princípio da “separação de poderes” impõe que o Estado não possa interpretar a lei, por essa tarefa caber, em exclusividade, aos juízes e advogados. Ora, nem o princípio da separação e interdependência e funções tem esse alcance, nem existe qualquer proteção constitucional da ideia de que apenas juízes e advogados podem interpretar a lei. Seria, aliás, muito estranho que a Administração Pública, que deve executar a lei, não pudesse interpretá-la.

Mas vejamos por partes.

É certo que o princípio da separação e interdependência de funções encontra consagração constitucional no [artigo 111.º da Constituição](#). No entanto, ao contrário do que foi apontado por quem formulou esta crítica, esse princípio não tem o alcance de determinar que apenas juízes e advogados podem interpretar a lei. O que resulta do princípio da separação e interdependência de funções é algo de bastante diferente e respeita ao exercício dos poderes do Estado – poder legislativo, judicial e executivo – por parte dos diferentes órgãos de soberania constitucionalmente previstos – o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais, nos termos do [n.º 1 do artigo 110.º da Constituição](#).

A matéria da interpretação da lei, em nada relacionada com o exercício de qualquer um destes poderes soberanos, está assim fora do alcance do princípio da separação e interdependência de poderes, que em nenhuma dimensão é afetado pela publicação *on-line* de resumos explicativos dos decretos-leis e decretos regulamentares aprovados pelo Governo.

Em suma, a apresentação de sumários dos decretos-leis e decretos regulamentares em linguagem clara, para as pessoas melhor poderem compreender os conteúdos destes diplomas, em nada prejudica o princípio constitucional em causa.

d) Novas formas de consulta pública⁴⁰

40. Trata-se de um objetivo que é partilhado com as instituições comunitárias, que abundantemente têm assinalado a necessidade de melhorar os processos de participação na aprovação de atos legislativos na União Europeia e nos Estados-membros. Veja-se, por exemplo a Comunicação da Comissão de 11 de dezembro de 2002, intitulada “*Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*”, a qual está na base do portal da Comissão Europeia “*Your Voice in Europe*”, disponível através de <http://ec.europa.eu>, onde são publicitados todos

Para garantir mais acesso das pessoas e empresas ao próprio processo de elaboração da legislação e de construção das soluções legais para resolução de problemas específicos, o SIMPLEGIS assumiu um compromisso de disponibilização de novas formas de consulta pública. Tratava-se de criar novas vias, direcionadas para cidadãos e empresas e destinadas a permitir que todos tivessem a oportunidade de dar a conhecer os problemas e situações da vida que, no seu entender, carecem de resolução, bem como de apontar vias possíveis de solução.

Sem pôr em causa o processo de audições e consultas legalmente consagrado, que passa pelo envio de projetos de textos legais, para efeitos de pronúncia, a entidades legalmente previstas, esta medida do SIMPLEGIS propôs uma atuação sobre as consultas públicas de modo diferente.

Por um lado, de forma a permitir que os processos de consultas públicas cheguem mais facilmente aos cidadãos e não fiquem reservados a algumas entidades ou corporações. Ou seja, tornar mais acessível e, em certo sentido, “democratizar”, os processos de audição e consulta. Mas também, por outro lado, de forma a criar novos processos que permitam aos órgãos decisores em matéria legislativa beneficiar de mais e melhores contributos. Estava em causa, nomeadamente, poder beneficiar-se de opiniões e contributos de todos e não apenas de entidades que defendem apenas uma parte dos interesses públicos em presença.

Neste âmbito, a proposta do SIMPLEGIS passava por disponibilizar novas formas de envio de comentários e sugestões, por via eletrónica e através da Internet, sobre realidades da vida a regular através de ato legislativo, através da submissão, em lugar de articulados complexos, de questionários e perguntas concretas à participação de cidadãos e empresas, para que estas possam responder diretamente, de forma simples, às questões colocadas.

O resultado pretendido era o de ter legislação direcionada para resolver problemas concretos, em que tenha sido garantindo o acesso de todos à colocação de problemas e ponderação de soluções.

e) Novo Portal de Informação Legislativa, substituindo-se o Diário da República Eletrónico e o DIGESTO

No âmbito do SIMPLEGIS contemplou-se ainda, com o objetivo de garantir mais acesso das pessoas e empresas à legislação, uma quinta medida, que visava integrar todas as demais acima descritas: a disponibilização de um novo Portal de Informação Legislativa, que passasse a ser a nova porta de acesso para a legislação diariamente publicada em Portugal e a disponibilizar novos serviços.

Assim, enquanto nova porta de acesso à legislação publicada em Portugal, propunha-se a integração, numa base de dados única, de toda a informação

os processos de consulta pública lançados ao nível das instituições da UE.

constante do Diário da República Electrónico (DRE), gerido pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A., e do DIGESTO, a base de dados gerida pelo CEJUR e que agrega informação sobre as vicissitudes de cada diploma, desde as alterações sofridas às disposições revogadas, passando por normas carecidas de regulamentação posterior. Estas duas bases de dados, que já hoje podem ser acedidas simultaneamente quando é efetuada uma pesquisa sobre um determinado diploma através do DRE, não estão, contudo, agregadas. Com a sua integração, tornam-se um repositório de informação uno e único, coerente e passível de critérios de pesquisa mais eficientes e direcionados para cada setor de atividade.

Na vertente de disponibilização de novas e inovadoras funcionalidades, o projecto desenvolvido para o novo Portal propunha diversas ferramentas de grande utilidade para os utilizadores.

Desde logo, a realização de pesquisas por campo livre de forma mais intuitiva e clara, como já várias ferramentas de pesquisa na Internet permitem, tornada possível com a já referida agregação de informação legislativa. Visou-se, assim, a criação de um motor de pesquisa de potencialidade e capacidade muito mais avançadas, que se assemelhasse a bons exemplos de motores de pesquisa universais, com formas de pesquisa mais fáceis, intuitivas e eficazes, como o *Google*.

Foram ainda perspetivadas outras ferramentas para ser incluídas neste Portal.

Assim, desde logo, a utilização de um “painel de bordo” para cada diploma consultado, que permitisse aceder através de um mero *link* à legislação comunitária que lhe esteve na base, à regulamentação emitida no âmbito da sua execução, às modificações sofridas e às retificações eventualmente publicadas relativamente a esse diploma, entre outra informação.

Igualmente, a disponibilização de versões consolidadas dos diplomas, desenvolvidas nos termos acima referidos e organizadas por setor de atividade e áreas de interesse para cidadãos e empresas.

Também de forma inovadora, a inclusão de um “Dicionário Jurídico”, um espaço em construção constante através da submissão de textos diversos sobre temas jurídicos variados, escritos por qualquer interessado e submetidos a um processo de seleção por parte de um conselho editorial, bem como de um “Tradutor Jurídico”, com informação sobre equivalentes de termos jurídicos portugueses em diversos idiomas.

Num trabalho de articulação e coordenação de diversas entidades públicas, a construção do novo Portal foi iniciada e desenvolvida por um agrupamento de entidades composto pelo CEJUR, pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) e pela INCM, tendo em vista a sua entrada em funcionamento no 2.º semestre de 2011.

Para o efeito, foi lançado por este conjunto de entidades adjudicantes um concurso

público internacional tendo em vista a aquisição de uma solução aplicacional para a construção e disponibilização do novo Portal na Internet e foram desenvolvidos com a empresa adjudicatária os trabalhos necessários à entrada em funcionamento do Portal. O novo sistema foi apresentado e melhorado com potenciais utilizadores, tendo em vista a formulação de sugestões e comentários que permitissem garantir a utilidade da nova ferramenta e a efetiva mais-valia das suas funcionalidades para simplificar a vida dos seus principais utilizadores.

Deste modo, foram desenvolvidos todos os passos necessários para garantir a entrada em funcionamento do novo Portal no 2.º semestre de 2011, cuja necessidade, utilidade e simplicidade de utilização foram salientadas pelos respetivos utilizadores.

f) Disponibilização do Diário da República na Internet, desde 1910

A medida referente à disponibilização no Diário da República Eletrónico de todas as edições da 1.ª série do jornal oficial publicadas desde a fundação da República, em 1910, não estava prevista entre os compromissos iniciais do SIMPLEGIS, mas veio a enquadrar-se no âmbito deste programa de forma natural, por constituir uma iniciativa relevante para assegurar mais acesso das pessoas e empresas à legislação.

Tendo entrado em funcionamento no dia 5 de outubro de 2010, no âmbito das comemorações do Centenário da República Portuguesa (1910-2010), esta iniciativa teve não só o significado simbólico de representar a disponibilização de toda a legislação publicada ao longo do primeiro século da República Portuguesa, como veio a constituir um incremento no acesso e conhecimento da legislação portuguesa. Com efeito, até essa data estavam disponíveis publicamente os diários publicados na 1.ª série do DR desde 1960. Com esta medida, passaram a estar disponíveis a qualquer cidadão mais 50 anos de produção legislativa portuguesa.

3.3.3. Melhor aplicação das leis

O terceiro objetivo prosseguido pelo SIMPLEGIS visou uma melhor aplicação das leis. Dito de outro modo, pretendia-se garantir que as leis fossem corretamente aplicadas e que se conseguisse cumprir os objetivos para que foram aprovadas.

Vejam os mais em pormenor.

a) Guias Práticos de aplicação de atos legislativos

Em primeiro lugar, o SIMPLEGIS previu a elaboração e disponibilização de “guias práticos” sobre a aplicação de diplomas, em relação aos quais fosse possível antecipar dificuldades na sua implementação ou diferentes formas de

interpretação das suas regras.

Como é sabido, em muitas situações de diplomas aplicáveis a uma diversidade grande de destinatários ou que consagrem complexos procedimentos administrativos, a lei pode ser objeto de dificuldades de aplicação e até de interpretações díspares sobre os mesmos preceitos, podendo conduzir a situações de aplicação insuficiente ou desigual, que importa minimizar.

Com a proposta de elaboração de guias práticos sobre a aplicação de diplomas, pretendia-se identificar previamente os casos de textos legislativos em que aquelas situações de dificuldade e disparidade pudessem ocorrer, disponibilizando, quanto a esses casos, textos explicativos, ao estilo de “Perguntas & Respostas”, escritos numa linguagem simples e clara, que permitissem, entre outros aspetos: i) dar a conhecer como aplicar uma determinada lei, ii) quais são os benefícios que dela resultam e como os aproveitar, iii) quais são as fases do procedimento que ela consagra e como as percorrer e iv) quem são as pessoas ou empresas a que se aplica o novo diploma.

Tratava-se, no fundo, de garantir que, quando existissem muito aplicadores de um ato legislativo, os mesmos tivessem informação sobre como o aplicar e de informar os destinatários de um determinado regime legal sobre as suas novidades e o potencial de alteração que pudessem trazer às suas vidas ou profissões.

Para a concretização desta medida, previa-se a elaboração, durante o ano de 2011, de 10 guias práticos deste tipo, bem como a sua publicação no novo Portal de Informação Legislativa, atrás referido, onde constaria do “painel de bordo” de cada diploma.

b) Processo legislativo desmaterializado

Em segundo lugar, foram dados passos significativos no sentido da total desmaterialização do processo legislativo, já com um nível elevado de sofisticação e funcionalidade.

Nesta matéria, a desmaterialização do processo legislativo ocorreu em dois planos diferentes, que aqui se devem distinguir: i) o plano interno do Governo e ii) o plano da articulação entre o Governo e os outros órgãos de soberania.

Ao nível do plano interno do Governo, à data da cessação de funções do XVIII Governo Constitucional, o processo legislativo já se encontrava desmaterializado, desde o momento do envio dos projetos de diploma pelos diversos ministérios à Presidência do Conselho de Ministros, para efeitos de agendamento, até à etapa final da assinatura dos projetos já aprovados em Conselho de Ministros, pelos membros do Governo competentes.

Com efeito, toda a circulação e envio de projetos de diploma, de novas versões dos articulados, de pareceres proferidos por entidades externas, de comentários e observações aos textos a aprovar, passou a ser efetuada através de um sistema informático de gestão documental, instalado em todos os gabinetes dos membros

do Governo. A assinatura dos diplomas pelos ministros competentes passou igualmente a ser efetuada através de cartões de assinatura digitais.

Servindo de suporte ao trabalho quotidiano dos diversos gabinetes envolvidos no processo legislativo, a utilização deste sistema informático tem duas vantagens fundamentais.

Por um lado, confere uma maior rapidez e fluidez do processo legislativo, que assim obedece a um fluxo bem determinado e adaptado às respetivas especificidades. Por outro lado, permite o registo e arquivo da informação referente ao processo legislativo de forma automática e de acordo com critérios especificamente determinados para o efeito, assim contribuindo para uma mais eficaz monitorização de todo o processo e controlo das respetivas fases e prazos.

Registe-se, contudo, que a total desmaterialização no relacionamento com os diferentes órgãos de soberania não chegou a ser concretizada em todo o fluxo necessário à publicação dos diplomas, uma vez que a Presidência da República manteve os procedimentos de assinatura física dos diplomas no que respeita à promulgação.

Afigura-se de extrema importância prosseguir esta linha de evolução, que contribui para um processo legislativo cada vez mais rápido, seguro e monitorizável.

c) Melhor avaliação legislativa

Em terceiro lugar, adotou-se uma medida destinada a melhorar a avaliação legislativa realizada em Portugal.⁴¹

Estava em causa a criação de novos instrumentos que permitissem auxiliar o decisor público a tomar uma opção mais informada e completa, particularmente quanto aos efeitos e impactos de uma potencial decisão de legislar.

É certo que já foram dados passos significativos nesta matéria, como reconheceu a OCDE no já citado Relatório “*Better Regulation in Europe*” dedicado a Portugal, no âmbito do qual, referindo-se ao anterior Teste Simplex, lançado pelo Governo em 2006, refere que “*There is evidence that the Simplex Test has quickly become widely used for the preparation of new regulations and has helped to improve the rule making process.*”

Visou-se, pois, aprofundar este caminho, nomeadamente melhorando a informação disponível para a decisão informada de quem tenha de adotar atos legislativos ou decidir submeter um projeto para aprovação.

41. As instituições da União Europeia têm assinalado frequentemente a vantagem e mais-valia dos instrumentos de avaliação legislativa. Consulte-se, a este propósito, o sítio da Internet da Comissão Europeia sobre o tema da avaliação de impacto (*European Commission Impact Assessment*), disponível em <http://ec.europa.eu>, no âmbito do qual é salientada a ideia que “*The Commission believes that the most effective way of improving the quality of new policy proposals is by making those people who are responsible for policy development also responsible for assessing the impact of what they propose.*”

Para melhor explicar as medidas adotadas no âmbito do SIMPLEGIS no que respeita à avaliação legislativa, devem ser distinguidos dois níveis nesse processo de avaliação, objeto de atuações distintas.

Assim, existe, por um lado, um nível da avaliação legislativa que podemos denominar de *avaliação legislativa simples*, incidente sobre todos os diplomas submetidos à aprovação do Governo em Conselho de Ministros. De outro lado, faz sentido identificar um processo de *avaliação legislativa complexa*, necessariamente mais denso e destinado a atuar sobre diplomas específicos e selecionados em função de critérios vários e diversificados, como a realidade da vida sobre que atuam, os problemas de aplicação prática que se colocam, a complexidade das soluções que introduzem ou o número de destinatários que abrangem.

No âmbito da *avaliação legislativa simples*, o agendamento junto da Presidência do Conselho de Ministros, para aprovação, de cada projeto legislativo, passou, desde o dia 10 de janeiro de 2011⁴², a ser obrigatoriamente precedido do preenchimento de um formulário eletrónico, tendo em vista proceder à recolha de indicadores destinados a medir o impacto legislativo do diploma. Está em causa, por exemplo, o número de procedimentos administrativos introduzido com o novo diploma, as obrigações de prestação de informação previstas ou o impacto na receita e na despesa pública das medidas que a nova legislação visa consagrar. Para além destes indicadores, o novo formulário veio ainda permitir recolher automaticamente informação sobre outros aspetos do novo diploma, ligados mais diretamente ao respetivo impacto sobre o sistema jurídico como, por exemplo, os diplomas que são alterados ou revogados com a nova legislação, os atos de regulamentação previstos pelo diploma e as diretivas da UE transpostas.

Com a recolha destes dados através de um formulário eletrónico e a sua inserção em repositórios agregados de informação, foram criadas condições para a monitorização e controlo do impacto legislativo dos novos diplomas, para a produção de relatórios estatísticos regulares sobre os mesmos e para que se garanta a verificação, ao longo do tempo de aplicação da lei, dos impactos inicialmente previstos.

Este novo sistema veio ainda significar a desnecessidade de produção e envio de qualquer outra informação sobre o diploma, substituindo e eliminando-se em definitivo o anterior teste SIMPLEX e a conhecida “nota justificativa” dos diplomas.

Trata-se, pois, de uma inovação assente nas potencialidades da utilização das novas tecnologias e na obrigatoriedade de agendamento de projetos de diplomas para Conselho de Ministros por via exclusivamente eletrónica, que foi pela primeira vez introduzida no [Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional](#) (cfr. artigo 32.º) e que foi mantida no [Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional](#) (cfr. n.º 22).

42. A produção de efeitos, nesta data, da referida medida, foi determinada pelo [Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional](#), nos termos do n.º 2 do artigo 50.º.

Uma realidade diferente, que merece tratamento autónomo é a *avaliação legislativa complexa*, destinada a atuar sobre diplomas específicos e selecionados em função de critérios vários e diversificados, seja a realidade da vida sobre que atuam, os problemas de aplicação prática que colocam, a complexidade de soluções que introduzem ou o número de destinatários que abrangem.

Quanto a estes exercícios de avaliação complexos, a ideia subjacente aos mesmos é que possam ser levados a cabo em momento prévio ou posterior à aprovação de um dado diploma, e que reflitam um estudo completo e exaustivo sobre as implicações resultantes da nova legislação, integrando conhecimentos de diferentes áreas do saber – da ciência jurídica à economia, passando pela sociologia –, incorporando análises estatísticas e de custo-benefício e levando a cabo entrevistas e inquéritos a potenciais aplicadores e destinatários da lei.

No âmbito do SIMPLEGIS propunha-se, em sede de *avaliação legislativa complexa*, a realização de 10 exercícios de avaliação legislativa até final de 2011, criando para esse efeito a massa crítica e os conhecimentos junto dos serviços públicos que permitissem introduzir este método de trabalho, estudo e ponderação da decisão de legislar, no quotidiano das boas práticas públicas.

Tinha-se em vista, sobretudo, criar condições para que o decisor público, aquando da aprovação de atos legislativos, decidisse com toda a informação disponível e com possibilidade de utilização de um método de estudo e análise que contribui para a qualidade das decisões públicas.

Para a concretização desta medida, foi lançado um programa avançado de formação em avaliação legislativa, de cuja lista de participantes constaram representantes indicados pelos diversos ministérios, de diferentes formações académicas. O programa de formação iniciou-se em julho de 2010 e prosseguiu até junho de 2011, dele tendo feito parte diversos cursos especializados, destinados a criar equipas multidisciplinares, habilitadas a levar a cabo exercícios de avaliação de diplomas selecionados pela sua particular complexidade.

3.4. Balanço

Aplicado entre maio de 2010 e junho de 2011 é possível fazer um balanço de algumas das medidas do SIMPLEGIS, particularmente quanto aos objetivos que foram fixados para o ano de 2010.

Vejamos, pois, alguns dos resultados obtidos.

a) Aprovação de atos normativos

Os dados estatísticos em matéria de produção legislativa dos anos de 2010 e 2011 permitem apreender bem o alcance das medidas do SIMPLEGIS neste domínio.

Tomando em consideração os 10 anos anteriores (2000-2009), o ano de 2010 foi

o ano em que se aprovaram menos atos normativos.⁴³

Com efeito, por exemplo, o número total de decretos-leis e decretos regulamentares aprovados pelo Governo em 2010 foi de 207, entre os quais se contam 199 decretos-leis e 8 decretos regulamentares.⁴⁴ Se atentarmos nos 10 anos anteriores (2000-2009), a média de diplomas desta natureza aprovados anualmente pelo Governo foi de 352, o que significa que, em 2010, se reduziu em cerca de 40% o número de diplomas aprovados pelo Governo face à média anual dos últimos 10 anos.

Além disso, ainda em 2010, registaram-se outros dados significativos, como o menor número geral de diplomas aprovados (1749) da década, bem como uma redução acentuada do número de portarias face a 2009, passando-se de 1510 para 1384.⁴⁵

Em 2011 os efeitos práticos do SIMPLEGIS acentuaram-se.⁴⁶

Por um lado, o número de decretos-lei aprovados foi de 137 e o de decretos-regulamentares de apenas 2. Ou seja, o valor mais baixo da década que se registou em 2010 diminuiu ainda mais. Por outro lado, o número total de diplomas reduziu-se acentuadamente, passando de 1749 em 2010, para 658, em 2011, o que significou a obtenção de um resultado inédito e sem paralelo nas décadas anteriores. Tal deveu-se não apenas à redução do número de decretos-leis e decretos-regulamentares aprovados, mas também à eliminação das “portarias da caça” e sua publicação em Diário da República, que era outra das medidas do SIMPLEGIS.⁴⁷

Note-se que esta relevante redução dos atos legislativos aprovados em 2010 e 2011 não significou uma redução da capacidade de intervenção política governativa.⁴⁸ Pelo contrário, a aprovação de menos lei resultou, isso sim, de

43. [Boletim n.º 4 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf), p. 11, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf>.

44. Os dados do Observatório da Legislação Portuguesa, que seguem critérios ligeiramente diferentes, apontam para resultados ainda melhores, tendo registado 164 decretos-leis e 6 decretos regulamentares em 2010, face a 333 e 29, respetivamente, em 2009. Veja-se o [Boletim n.º 4 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf), pp. 13, 14 e 16, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf>.

45. [Boletim n.º 4 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf), pp. 13, 14 e 16, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf>.

46. [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf), pp. 9 e 10, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

47. [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf), pp. 9 e 10, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

48. Inúmeros exemplos de que a atividade legislativa em 2010 abordou matérias relevantes e importantes, com avanços significativos poderiam ser invocados. Apontam-se apenas al-

um exercício criterioso e sistemático levado a cabo pelo Governo durante todo o ano, destinado a avaliar a necessidade de aprovar nova legislação, para evitar leis desnecessárias.

Exemplos concretos deste exercício são, designadamente, os decretos-leis que regularam matérias semelhantes em diplomas únicos, evitando a aprovação de diferentes peças legislativas sobre o mesmo tema.⁴⁹

Não são conhecidos os dados relativos à produção legislativa de 2012, pelo que não é possível, pelo menos para já, verificar se este esforço tem sido mantido.

b) Aprovação de revogações

Ultrapassando o objetivo assumido no âmbito do SIMPLEGIS para 2010, foi aprovada, até ao final desse ano, a revogação⁵⁰ de mais de 300 diplomas, incluindo decretos-leis e decretos regulamentares.

Para o efeito releva a aprovação, em Conselho de Ministros, do [Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho](#), que procedeu à eliminação expressa da ordem jurídica de 233 legislativos publicados nos anos de 1974, bem como a revogação, ao longo do ano, de outros 86 diplomas do Governo.⁵¹

Com este resultado, foi dado um passo no sentido de clarificar o ordenamento jurídico, tornando-se designadamente possível dizer, quanto ao ano de 1974, quantos e quais os diplomas legais do Governo que ainda estão em vigor.

Note-se, contudo, que até à presente data não foram apresentadas novas iniciativas legislativas com este propósito.

guns que constituem diplomas estruturais aprovados em 2010 em diferentes domínios, como os seguintes: o [Decreto-Lei n.º 39/2010, de 26 de abril](#), que estabelece o regime jurídico da mobilidade eléctrica, aplicável à organização, acesso e exercício das actividades relativas à mobilidade eléctrica, bem como as regras destinadas à criação de uma rede piloto de mobilidade eléctrica; o [Decreto-Lei n.º 43/2010, de 30 de abril](#), que altera o regime do programa de apoio financeiro Porta 65 - Arrendamento por Jovens; o [Decreto-Lei n.º 57/2010, de 1 de junho](#), que cria o Fundo de Apoio à Internacionalização e Exportação, que visa apoiar operações de desenvolvimento das pequenas e médias empresas portuguesas em mercados internacionais; o [Decreto-Lei n.º 111/2010, de 15 de outubro](#), que modifica o regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais; o [Decreto-Lei n.º 143/2010 de 31 de dezembro](#), que atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2011.

49. Recorde-se o exemplo já dado acima: o Decreto-Lei n.º 44/2010, de 3 de maio, que procedeu à transposição de 18 diretivas no mesmo diploma, em vez de se efectuar 18 aprovações de diferentes actos legislativos.

50. Esta referência à revogação abrange quer os casos de revogação em sentido técnico, quer os demais casos de determinação de não vigência de atos legislativos, resultantes da respetiva declaração de caducidade e revogação tácita.

51. Recorde-se que foi ainda aprovada na generalidade no Parlamento, como acima se deu conta, a [Proposta de Lei n.º 40/XI](#), cuja versão original procedia à eliminação do ordenamento jurídico de 433 atos legislativos, incluindo o Código Administrativo de 1936-40.

c) Declarações de retificação

O objetivo de ter pelo menos 95% dos decretos-leis e decretos regulamentares aprovados sem declarações de retificação foi igualmente atingido, pois esta percentagem situou-se, no ano de 2010, nos 95,88%.

Este resultado não só superou o objetivo fixado, como representou uma atuação mais bem sucedida do que nos 10 anos anteriores, em que a média de diplomas governamentais sem declarações de retificação se situou nos 89%.

Não têm sido tornados públicos os dados relativos ao controlo dos erros e emissão de declarações de retificação quanto aos anos de 2011 e 2012, pelo que não é possível verificar com exatidão se foi mantido este esforço.

d) Transposição de Diretivas

Quanto ao objetivo de prosseguir uma política de “atraso ZERO” na transposição de diretivas, os mecanismos colocados em curso para garantir o cumprimento desta meta foram notados pelas instituições europeias, dando lugar a uma significativa melhoria da atuação portuguesa nesta matéria.

Com efeito, no documento da Comissão Europeia “[Internal Market Scoreboard 22](#)”, divulgado em março de 2011, procedeu-se a um ponto de situação da transposição de diretivas do mercado interno⁵² nos 27 Estados-Membros, reportado a novembro de 2010, tendo a actuação portuguesa sido destacada quanto a três indicadores diferentes.⁵³

Em primeiro lugar, quanto à medida do défice de transposição de diretivas, relativamente à qual foi sublinhado que de entre os Estados-Membros que cumpriram a meta estipulada pela UE⁵⁴, Portugal registou o melhor resultado de sempre, tendo reduzido em mais de metade o seu défice de transposição, que se passou a cifrar em 0.9% de défice de transposição, em linha com os objetivos comunitários.

Em segundo lugar, no que respeita ao tempo de atraso no processo de transposição. Neste âmbito, foi realçado que no caso português se reduziu esse tempo em mais de metade, passando-se de cerca de 13 meses em novembro de 2009 para 5,1 meses em novembro de 2010, assim passando a integrar a lista de países que respeitavam os limites definidos.

52. Como se refere no citado documento, a legislação europeia referente ao mercado interno abrange todos os atos com impacto no funcionamento do mercado interno, nos termos definidos no artigo 26.º e no n.º 1 do artigo 114.º do Tratado da União Europeia, incluindo as quatro liberdades e as políticas com impacto direto no funcionamento do mercado interno (sistema fiscal, emprego, educação e cultura, saúde pública e protecção do consumidor, energia, transporte e ambiente, com exceção da protecção da natureza, sociedade de informação e media).

53. Ver o [Internal Market Scoreboard 22](#) em http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf

54. Essa meta é de 1% de défice na transposição de directivas.

Em terceiro lugar, o caso português foi realçado enquanto história de sucesso no âmbito dos Estados-Membros da UE. Com efeito, as medidas adotadas no quadro do SIMPLEGIS para assegurar o atraso ZERO na transposição de directivas, são descritas especificadamente como uma “história de sucesso”, tendo Portugal surgido em primeiro lugar no ponto deste relatório dedicado a “*Member States’ Recent Success Stories*”, com expressas referências aos desenvolvimentos significativos alcançados nesta matéria e às diversas medidas colocadas em prática para os alcançar.

Note-se, contudo, que dois fatores colocaram necessariamente em causa a concretização desta política de “atraso ZERO”.

Por um lado, a aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro⁵⁵ e a consequente limitação constitucional dos poderes do Governo impediu, desde março de 2011, a aprovação de alguns decretos-leis que deveriam proceder à transposição de diretivas comunitárias, uma vez que, enquanto governo em gestão, a este cabia limitar-se “...à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos” ([n.º 5 do artigo 186.º da Constituição](#)).

Por outro lado, a demissão do Governo provocou ainda a caducidade das propostas de lei apresentadas pelo Governo à Assembleia da República ([n.º 6 do artigo 167.º da Constituição](#)), o que prejudicou a aprovação de várias transposições de diretivas que teriam de assumir a forma de Lei da Assembleia da República.

Este imprevisto conjuntural da concretização da referida política de impedir a ocorrência de atrasos na transposição de diretivas não afeta as condições para continuar a sua implementação futura, uma vez que passaram a existir instrumentos capazes de garantir a transposição atempada de diretivas comunitárias. Aliás, a sua eficácia ficou comprovada pelos resultados acima referidos, que foram destacados pela Comissão Europeia. Os últimos dados não são, contudo, animadores e demonstram uma ausência de utilização dos instrumentos disponíveis para manter um adequado prazo de transposição de diretivas, pois os dados respeitantes a fevereiro de 2013 revelam resultados inferiores aos obtidos anteriormente e abaixo das metas comunitárias: 1,1% de défice de transposição e 8,9 meses de tempo de atraso na transposição.⁵⁶

e) Resumos em linguagem clara

A disponibilização de resumos em linguagem clara no Diário da República constituiu mais uma das medidas concretizadas pelo SIMPLEGIS, visível entre 13 de outubro de 2010 e 31 de dezembro de 2011.

Durante este período, foram publicados mais de uma centena de resumos no sítio

55. Cfr. [Decreto do Presidente da República n.º 38-A/2011, de 31 de março, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 64, 1.º Suplemento, em 31 de março de 2011.](#)

56. Veja-se o [Internal Market Scoreboard 26](#), em http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score26_en.pdf.

da Internet do Diário da República, o que comprova a afirmação desta iniciativa como exemplo de uma boa prática direcionada para os cidadãos e empresas, com vantagens evidentes no sentido de uma legislação mais facilmente compreensível por todos.

Note-se, contudo, que estes instrumentos deixaram de ser publicados a partir de janeiro de 2012, o que constitui um retrocesso criticável.

f) Publicidade no DR

Outro dos resultados alcançados pelo SIMPLEGIS foi o da simplificação do Diário da República, que desde 10 de janeiro de 2011 passou a registar a publicação de um número substancialmente mais reduzido de atos.

Em rigor, a concretização desta medida assenta na sua não visibilidade, já que o que o que ela trouxe foi a diminuição do número de atos de publicação obrigatória no Diário da República e, conseqüentemente, uma maior facilidade de leitura e compreensão dos actos do jornal oficial.

A sua concretização representou um avanço muito significativo – aparentemente simples de desenvolver, mas há muito reclamado por juristas e aplicadores do Direito –, no sentido de uma melhor publicidade da legislação aprovada e, nessa medida, de mais acesso à legislação por parte de cidadãos e empresas.

Com efeito, eram unânimes as considerações a propósito da multiplicidade das famosas “portarias da caça” publicadas diariamente no Diário da República e da dificuldade que traziam à leitura do jornal oficial.⁵⁷ Em muitas edições do DRE, estas publicações eram na ordem das dezenas de portarias, sem que com isso se facilitasse a pesquisa destes atos muito específicos por parte dos seus interessados.

Procurando contornar em definitivo este problema, o já citado [Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro](#), representou um contributo assinalável do programa SIMPLEGIS para um acesso mais fácil e rápido à legislação publicada diariamente. Alterando o regime referente à publicação de atos praticados em matéria cinegética e caça, de atos referentes a Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) e de atos de atribuição do valor postal e determinação da entrada em circulação de selos e formas estampilhadas, que desde 10 de janeiro de 2011 passaram a ser divulgados noutros locais na Internet.

No que respeita aos instrumentos de gestão territorial, cujas plantas e mapas anexos deixaram igualmente de ser visualizados no formato do DRE, esta medida foi definitivamente concretizada através da [Portaria n.º 245/2011, de 22 de junho](#), que veio definir os requisitos, condições e regras de funcionamento e

57. Veja-se, por exemplo, a opinião do Observatório da Legislação Portuguesa no [Boletim n.º 4 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](#), p. 14, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim04.pdf>.

de utilização da plataforma informática destinada ao envio dos instrumentos de gestão territorial para publicação em Diário da República e o para depósito junto da Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), atualmente em funcionamento.

Os resultados alcançados ficam bem expressos através da análise do número de atos que deixou de ser aprovado como “portaria de caça” e, conseqüentemente, publicado em Diário da República.

Entre 2000 e 2010 o número de “portarias de caça” aprovadas e publicadas variou entre um mínimo de 532 (em 2000) e um máximo de 1190 (em 2004). Em 2009 foram publicadas 788 e, em 2010, 794. Note-se que estes valores eram muito significativos considerando o número geral de portarias: em 2000, verificaram-se 532 “portarias da caça” para um total de 1540 portarias. Em 2004, 1190, para um total de 1885 portarias, em 2009, 788 para um total de 1510 portarias e, em 2010, 794 para um total de 1384 portarias.⁵⁸

Depois das medidas referidas serem adotadas o número de “portarias da caça” foi, em 2011, de 21, num total de apenas 339 portarias.

g) DRE desde 1910

Salienta-se ainda uma medida que se destacou quer pela sua relevância para o conhecimento da legislação produzida em Portugal quer pelo seu simbolismo num ano em que se celebrou o centenário da fundação da República em Portugal. Trata-se da disponibilização no Diário da República Electrónico de todas as edições da 1.^a série do Diário da República em Portugal publicadas desde 5 de outubro de 1910.

Tendo entrado em funcionamento em 5 de outubro de 2010, por ocasião do centenário da implantação da República, esta medida representou a colocação *on-line* de mais cinquenta anos de legislação aprovada no país, já que até então a 1.^a série do DRE respeitava a actos publicados a partir de 1960.

4. Vantagens e possíveis linhas de evolução da *Better Regulation* em Portugal

Com objetivos bem definidos, o SIMPLEGIS constituiu um programa com vantagens evidentes. Destacam-se quatro.

Em primeiro lugar, maior transparência. Com a concretização das medidas do SIMPLEGIS acabadas de descrever, pretendeu-se que pessoas e empresas conhecessem mais facilmente as regras que são aplicáveis às suas vidas e às suas atividades. Neste sentido, é de maior transparência que se trata quando se disponibilizam resumos em linguagem clara no Diário da República, para que a

58. [Boletim n.º 5 do Observatório da Legislação Portuguesa, Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf), p. 13, disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Informacoes/Boletim05.pdf>.

linguagem técnica da lei seja compreendida por todos na sua vida do dia-a-dia ou quando se desenvolvem as ações necessárias para disponibilizar guias práticos sobre a aplicação de diplomas legais, destinados a facilitar a compreensão das suas regras por parte dos seus destinatários e aplicadores. É ainda de maior transparência que se fala quando se colocam em prática os trabalhos tendentes à colocação *on-line* de versões consolidadas de diplomas, que permitam a todos conhecer a versão actualizada das leis em vigor e as regras que a cada momento regem as suas atividades quotidianas.

Em segundo lugar, redução de custos. Num estudo levado a cabo por uma entidade independente, estimou-se que só em redução de custos diretos, as medidas do SIMPLEGIS pudessem representar uma poupança de 200M€/ano para pessoas e empresas. Para tanto, contribuem seguramente algumas das medidas acima citadas, como a disponibilização *on-line* e sem custos de resumos em linguagem clara dos diplomas publicados em Diário da República, de manuais de instruções sobre a aplicação de diplomas legais ou de versões consolidadas e constantemente actualizadas dos diplomas vigentes. Mas contribuem igualmente outras tantas, de que se destaca a projetada entrada em funcionamento do novo Portal de Informação Legislativa, que visava permitir aceder a toda a legislação publicada em Portugal e usufruir de um inovador sistema de pesquisa legislativa, de forma ilimitado e sem custos.

Em terceiro lugar, melhor aplicação das leis. Com a disponibilização de manuais de instruções sobre diplomas e com a condução de estudos de avaliação legislativa sobre a legislação mais relevante produzida em Portugal, garante-se de forma mais eficaz que as leis produzem os efeitos para que foram concebidas. No fundo, cumpre-se melhor o princípio do Estado de Direito Democrático ao garantir que as leis constitucionalmente aprovadas melhor satisfazem os seus objectivos.

Finalmente, a credibilidade internacional que resulta do cumprimento, permanente e atempado, das obrigações de Portugal perante a UE em matéria de transposição de legislação.

Para continuar a prosseguir e até ampliar estas vantagens, novos objetivos, novas metas, novas medidas e novos calendários devem continuar a ser fixados, para que o esforço de simplificar a legislação para cidadãos e empresas possa, também ele, prosseguir.

Existem alguns exemplos de áreas onde, seguindo o exemplo do SIMPLEGIS, podem ser assumidos novos compromissos,

Sem preocupações de exaustividade, alguns exemplos podem ser apontados.

Justifica-se, por exemplo, atuar ao nível da regulamentação de diplomas e garantir a aprovação eficiente e atempada de portarias e outro tipo de atos de regulamentação, que muitas vezes condicionam a efetiva produção de efeitos de textos legais. Esta poderá ser uma área com potencial para se definir um novo objetivo de simplificação legislativa. Está em causa garantir a melhor aplicação

da lei, que frequentemente depende de intervenção regulamentar parecendo justificar-se um sistema que garanta a emissão desses regulamentos.

Ainda em matéria regulamentar, parece justificar-se um exercício de análise, simplificação e deslegalização em matéria de regulamentos administrativos e, em particular, de portarias. Parece fazer sentido uma verificação acerca da necessidade de certas portarias, designadamente com o propósito de verificar se o mesmo objetivo não poderia ser alcançado através de outros atos menos exigentes do ponto de vista do procedimento e do seu valor formal. Note-se, contudo, que tal esforço se deve fazer com as devidas cautelas, por forma a não prejudicar a publicidade e conhecimento pelos cidadãos das regras que disciplinam as respetivas matérias e que iguais cuidados devem existir para não reduzir de forma inadequada os níveis de controlo jurisdicionais que possam existir relativamente a normas administrativas.

De igual forma regista-se um manifesto excesso de entidades intervenientes para a aprovação de certas portarias, o que parece justificar uma redução desse número em setores onde tal exigência atrase significativamente a sua aprovação.

A um outro nível seria importante adotar medidas destinadas a permitir uma mais rápida conclusão de convenções internacionais já assinadas. Por vezes, o lapso temporal que medeia entre, por um lado, a assinatura e, por outro, a ratificação ou assinatura pelo Presidente da República das convenções internacionais é excessivo. Uma revisão dos procedimentos e passos procedimentais que causam esse fenómeno poderá contribuir para que, mais rapidamente, se possa operar a entrada em vigor desses instrumentos internacionais, que podem constituir importantes medidas para cidadãos e empresas.⁵⁹

Estas são apenas algumas áreas possíveis de atuação, em relação às quais é possível atuar, com novos objetivos e metas.

Finalmente, justifica-se uma nota final quanto à continuação do SIMPLEGIS.

Várias das suas medidas foram concebidas para ser desenvolvidas e concretizadas nos anos de 2010 e 2011, mas outras importariam a continuação dos esforços de implementação nos anos subsequentes. Ora, a exoneração dos membros do Governo do XVIII Governo Constitucional⁶⁰, ocorrida com a tomada de posse do Primeiro-Ministro e dos restantes ministros do XIX Governo Constitucional,

59. Pense-se, por exemplo, numa convenção internacional que importe uma supressão de vistos para entrada num determinado país ou uma outra que crie condições mais favoráveis para a cooperação económica entre Portugal e outro Estado. Quanto mais rápido for possível a vinculação internacional de Portugal, mais cedo poderão cidadãos e empresas daí colher benefícios.

60. Recorde-se que o Presidente da República aceitou o pedido de demissão do Primeiro-Ministro do XVIII Governo Constitucional em 31 de março de 2011 (cfr. [Decreto do Presidente da República n.º 38-A/2011, de 31 de março, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 64, 1.º Suplemento, em 31 de março de 2011](#)), tendo consequentemente procedido à dissolução da Assembleia da República e à fixação do dia 5 de junho para a realização das eleições legislativas (cfr. [Decreto do Presidente da República n.º 44-A/2011, de 7 de abril, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 69, em 7 de abril de 2011](#)).

em 21 de junho de 2011⁶¹, implicou a paralisação do programa, bem como uma ausência de informação e registos sobre iniciativas em matéria de *Better Regulation*. Tal colocou em causa o cumprimento integral dos objetivos fixados no âmbito do SIMPLEGIS para o ano de 2011 e para os anos seguintes. Importaria inverter esta ausência de prioridade quanto às matérias da *Better Regulation* e voltar a dar seguimento às medidas que se encontravam em curso, pois várias encontravam-se em condições de produzir efeitos imediatos. É o caso, por exemplo, do já construído Portal de Informação Legislativa e a utilização da massa crítica já criada e formada para realização de exercícios de *avaliação legislativa complexa*. A concretização deste programa permitiria certamente, no plano da vida dos cidadãos e das empresas vantagens não menosprezáveis.

61. Nos termos do disposto nos [n.ºs 1 a 4 do artigo 186.º da Constituição](#).