ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 515/XIII/1ª – CACDLG/2018 **Data: 23-05-2018**

NU: 602204

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª (GOV) - Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 23 de maio de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 124/XIII/3.ª (GOV) – DETERMINA A CESSAÇÃO DE VIGÊNCIA DE DECRETOS-LEIS PUBLICADOS ENTRE OS ANOS DE 1975 E 1980

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a **Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª** – «*Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980*», ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A proposta de lei ora em apreço deu entrada, em 10 de abril de 2018, e foi admitida e anunciada, em 11 de abril de 2018, e, nessa mesma data, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Em reunião de 18 de abril de 2018, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias designou o Deputado signatário do presente relatório como relator.

A iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros, no dia 15 de março de 2018, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da CRP.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

Por outro lado, a presente iniciativa legislativa respeita a CRP ou os seus princípios e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Acerca das modificações a introduzir na ordem jurídica, a nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República salienta que «*esta iniciativa, quando revoga expressamente todos os diplomas que tacitamente já se encontram revogados, inclui também os diplomas que lhes vieram a introduzir alterações*» e que a «*opção do legislador neste caso concreto, tem um objetivo específico – eliminar da ordem jurídica diplomas que já não produzem quaisquer efeitos jurídicos – o qual não contende com, nem prejudica as regras de legística vigentes em matéria de revogação de atos, que exigem apenas que seja revogado expressamente o ato legislativo em vigor, sem necessidade de revogar também os atos que que lhes vieram posteriormente a introduzir alterações*».

Atendendo à matéria objeto da iniciativa foi promovida a consulta escrita, em 11 de abril de 2018, dos órgãos de Governo próprio das regiões autónomas, e cuja resposta do Governos Regionais dos Açores e da Madeira, de 19 de abril de 2018 e de 2 de maio de 2018, respetivamente, pode ser consultada na página eletrónica respeitante ao presente processo legislativo. Por outro lado, foi igualmente deliberado, na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de 18 de abril de 2018, solicitar parecer, a título de consulta facultativa, à Ordem dos Advogados, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e ao Conselho Superior do Ministério Público.

Até ao momento da elaboração do presente relatório, foi recebida a resposta ao pedido de parecer solicitado ao Conselho Superior da Magistratura, que no âmbito das suas competências disse nada ter a «*sugerir ou aditar*» quanto à presente iniciativa legislativa.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei do Governo está inserida no âmbito das medidas elencadas no Programa do XXI Governo Constitucional, no qual, de acordo com a nota técnica, foi consagrado como prioritário a «*prossecução de uma política legislativa orientada para a concretização do objetivo Legislar Melhor*». Com efeito, no desenvolvimento do programa «*Simplex +*», enquadra-se a medida «*Revoga +*», que visa «*reduzir sistemática e sectorialmente a quantidade de legislação produzida pelo Governo, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação*» e «*proceder a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976*».

O Governo, na exposição de motivos da iniciativa, assinala que «*limpando o ordenamento jurídico de um conjunto de disposições que já não fazem sentido nos dias de hoje, ganha-se em clareza e certeza jurídica, permitindo aos cidadãos saber – sem qualquer margem para dúvidas – qual a legislação que se mantém aplicável em cada momento histórico*».

Assim, a Proposta de Lei do Governo é, segundo a mesma exposição de motivos, animada pelo «*espírito clarificador, de promoção da segurança jurídica enquanto componente essencial do princípio da proteção da confiança, por sua vez uma âncora do Estado de Direito*».

Neste contexto, o Governo refere que a presente iniciativa «*constitui o primeiro passo de um programa calendarizado, que se inicia com a determinação expressa da não-vigência de 821 diplomas desnecessários, que na sua maioria já não são aplicados efetivamente nos dias de hoje, mas relativamente aos quais podem suscitar-se dúvidas quanto à sua vigência*

atual, quer porque caíram em desuso, quer porque nunca chegaram a ser objeto de uma revogação expressa ou de um reconhecimento oficial explícito de cessação de vigência».

Mais, a presente iniciativa, de acordo com a exposição de motivos, é aliada de outra iniciativa do Governo, aprovada através de decreto-lei, através do qual se determina a não-vigência de diplomas da sua competência, cujo trabalho de identificação dos diplomas a revogar resultou de um «*levantamento metódico e exaustivo*», contendo a «*análise individualizada e sistemática de todos os decretos-leis aprovados desde 1975, aferindo da sua vigência e utilidade normativa*» e posterior confirmação pelos diversos serviços e organismos dos Ministérios competentes.

Desse modo, o Governo entende que a metodologia adotada está sustentada num «*critério prudencial ou de cautela jurídica*», cujo resultado permitirá determinar de forma expressa a não-vigência «*daqueles decretos-leis em relação aos quais existe um grau de confiança acrescido quanto à respetiva obsolescência normativa*».

Atendendo à «*dimensão avassaladora da legislação já caída em desuso ou tacitamente revogada*», o Governo assinala, na referida exposição de motivos da presente iniciativa, que se optou por um «*critério simultaneamente formal e cronológico*», iniciando-se a «*tarefa de redução do acervo legislativo por atos legislativos adotados pelo Governo*» e pelos «*anos de 1975 a 1980*», o que prosseguirá em função da calendarização estabelecida pelo Governo.

Assim, importa referir, ainda, que a presente Proposta de Lei, elenca do artigo 2.º ao 17.º, o conjunto de diplomas a revogar, distribuídos por 16 áreas da governação.

Salienta-se, igualmente, conforme mencionado na nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República, que o artigo 1.º da presente iniciativa explicita o objeto da iniciativa e que o seu artigo 18.º salvaguarda a cessação da produção de efeitos já concretizada pela cessação de vigência de ato normativo efetuada em momento anterior ao da

determinação expressa de não-vigência desse mesmo ato normativo pela presente iniciativa legislativa.

Quanto à viabilidade de por via de lei da Assembleia da República se operar a cessação de vigência de decretos-leis, a nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República procura responder a essa questão, aludindo que uma eventual dúvida inicial nesse sentido acaba por dissipar-se «*atendendo ao período normativo específico abrangido pela iniciativa e à realidade político-constitucional vigente à data*».

Com efeito, de acordo com a referida nota técnica, os «*decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980, tendo sido publicados posteriormente a 1945 mas antes de 1982, ou se inserem no âmbito da competência exclusiva do Governo ou se inserem no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República*».

A mesma nota técnica assinala que «*na vigência da Constituição de 1933, o Governo adquiriu um amplo poder legislativo que apenas viu ser timidamente limitado com a revisão constitucional de 1945, ao ser instituída, pela primeira vez, a figura da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República*», repartição de competências que foi mantida até à revisão de 1982, momento em que foi «*criada a figura da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, que viu ainda ser reforçada a sua reserva legislativa relativa, em detrimento da competência legislativa do Governo*».

Aqui chegados, a nota técnica prossegue, assinalando que «*se alguma dúvida ainda subsistisse, sempre se poderia extrair do princípio da conformidade funcional e do princípio da preeminência legislativa da Assembleia da República, como consequência do princípio da representação democrática, fundamento para a iniciativa nos termos propostos, optando-se por preferir o sentido mais favorável e conforme com a função constitucional vigente*».

Ainda nesta sede importa, a este respeito, mencionar o Acórdão n.º 30/87, de 28 de janeiro, do Tribunal Constitucional, porquanto na nota técnica ao mesmo se refere a

consideração de que «*"não oferece qualquer dúvida de que os partidos políticos estão, por disposição de legislação especial (Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro) isentos de pagamento de custas judiciais, e de que o Decreto-Lei n.º 118/85 não poderia revogar o Decreto-Lei n.º 595/74, pois que emana do Governo, que não tinha competência para produzir legislação respeitante a partidos políticos, uma vez que para estes, de acordo com o artigo 167.º, alínea d) da Constituição da República, tal legislação é da exclusiva competência, logo de reserva absoluta, da Assembleia da República, que nem sequer pode conceder, sobre tal matéria, autorização legislativa ao governo", cuja pronúncia abona a favor da ideia de que a transferência de poder legislativo gerada não se limita à criação ex novo de um ato normativo, estende-se também à revogação, interpretação, suspensão, modificação, renovação, codificação ou qualquer outra intervenção legislativa posterior na matéria*».

Finalmente, cumpre assinalar, ainda, conforme também referido na nota técnica, que «*no que respeita ao início de vigência, a iniciativa sub judice não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas "entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação"*».

No restante, verifica-se a observância, pela presente iniciativa, do disposto no n.º 1 artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (lei formulário).

Efetuada a pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (PLC), verifica-se que não existem iniciativas legislativas pendentes acerca da presente matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Deputado signatário do presente relatório reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª (GOV), a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do RAR;

2. A iniciativa legislativa encontra-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (lei formulário);

3. A iniciativa legislativa do Governo em apreço tem como desiderato a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980, no sentido de clarificar e de promover a segurança jurídica enquanto componente essencial do princípio da proteção da confiança;

4. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXO

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 23 de maio de 2018.

O Deputado Relator

(António Gameiro)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª (GOV)

Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980.

Data de admissão: 11 de abril de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Cidalina Lourenço Antunes (DAC), Rafael Silva (DAPLEN), Maria Leitão (DILP)

Data: 23 de abril de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa em apreço insere-se no âmbito do Programa do XXI Governo Constitucional, através do qual o Governo assumiu como prioritária a prossecução de uma política legislativa orientada para a concretização do objetivo Legislar Melhor. É neste contexto que surge o Programa *Simplex* + e no seu âmbito se desenvolve a medida *Revoga*+ que visa alcançar um duplo objetivo: i) Reduzir sistemática e setorialmente a quantidade de legislação produzida pelo Governo, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação e, ii) proceder a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976.

O proponente da iniciativa entende que "s*ó determinando quais os atos normativos efetivamente vigentes poderá o decisor político legislativo proceder a uma avaliação objetiva, social e economicamente racional dos regime jurídicos aplicáveis em cada domínio de atividade, adotando, então, as opções que mais facilmente contribuem para a defesa do interesse público e para a promoção de uma verdadeira sociedade de bem-estar*", pelo que, conforme resulta da exposição de motivos, manifesta ser sua vontade retirar do ordenamento jurídico português todos os atos normativos que já não produzem efeitos jurídicos, mediante a sua revogação expressa.

No Conselho de Ministros de 15 de março de 2018 o Governo iniciou a concretização do segundo objetivo traçado para a medida *Revoga* +, por uma lado aprovando um decreto-lei que procedeu à revogação expressa de 1149 diplomas da competência do Governo e, por outro lado, aprovando a presente proposta de lei, apresentada à Assembleia da República no intuito de proceder à revogação expressa de 821 diplomas da sua competência. Constata-se, porém, que a proposta de lei apenas elenca para revogação 815 diplomas.

A identificação dos diplomas a revogar resultou "*de um levantamento metódico e exaustivo…de análise individualizada e sistemática de todos os decretos-leis aprovados desde 1975, aferindo da sua vigência e utilidade normativa*…", posteriormente submetido aos serviços e organismos dos respetivos Ministérios abrangidos, para confirmação e validação. Segundo o proponente, a metodologia seguida permite assegurar um elevado grau de credibilidade na obsolescência dos diplomas que a iniciativa propõe revogar expressamente.

O Governo considera que "*a identificação inequívoca das normas que já não produzem efeitos jurídicos encerra, em si mesma, um valor de interesse público"* que, aliada a uma declaração formal e inequívoca da sua cessação de vigência promovem a segurança no conhecimento do direito aplicável, tornando o ordenamento jurídico mais confiável e compreensível pelo cidadão e pelas empresas.

A iniciativa pretende ainda beneficiar das vantagens do *Diário da República Eletrónico*, que, a ser aprovada, permitirá que as normas revogadas sejam como tal indubitavelmente identificadas na página web que lhes corresponde.

Referir ainda que embora numa fase inicial e atendendo à atual distribuição de competências legislativas entre Assembleia da República e o Governo, a iniciativa possa suscitar dúvidas[1] sobre a viabilidade de ser uma lei da Assembleia da República a operar esta revogação estando em causa "*a cessação de vigência de decretos-leis*" - o que só se justificaria se estivessem em causa decretos-leis aprovados no uso de autorização legislativa -, elas dissipam-se atendendo ao período normativo específico abrangido pela iniciativa e à realidade político-constitucional vigente à data.

Na verdade os decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980, tendo sido publicados posteriormente a 1945 mas antes de 1982, ou se inserem no âmbito da competência exclusiva do Governo ou se inserem no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.
Na vigência da Constituição de 1933, o Governo adquiriu um amplo poder legislativo que apenas viu ser timidamente limitado com a revisão constitucional de 1945, ao ser instituída, pela primeira vez, a figura da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

A Constituição de 1976 manteve esta repartição de competências legislativas até à sua revisão em 1982, altura em que foi criada a figura da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, que viu ainda ser reforçada a sua reserva legislativa relativa, em detrimento da competência legislativa do Governo.

Contudo, se alguma dúvida ainda subsistisse, sempre se poderia extrair do princípio da conformidade funcional e do princípio da preeminência legislativa da Assembleia da República, como consequência do princípio da representação democrática, fundamento para a iniciativa nos termos propostos, optando-se por preferir o sentido mais favorável e conforme com a função constitucional vigente.

No mesmo sentido há ainda que ter em consideração o Acórdão n.º 30/87, de 28 de janeiro, do Tribunal Constitucional, nos termos do qual "…*não oferece qualquer dúvida de que os partidos políticos estão, por disposição de legislação especial (Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro) isentos de pagamento de custas judiciais, e de que o Decreto-Lei n.º 118/85 não poderia revogar o Decreto-Lei n.º 595/74, pois que emana do Governo, que não tinha competência para produzir legislação respeitante a partidos políticos, uma vez que para estes, de acordo com o artigo 167.º, alínea d) da Constituição da República, tal legislação é da exclusiva competência, logo de reserva absoluta, da Assembleia da República, que nem sequer pode conceder, sobre tal matéria, autorização legislativa ao governo*", cuja pronúncia abona a favor da ideia de que a transferência de poder legislativo gerada não se limita à criação *ex novo* de um ato normativo, estende-se também à revogação, interpretação, suspensão, modificação, renovação, codificação ou qualquer outra intervenção legislativa posterior na matéria.

[1] Súmula da Conferência de Líderes n.º 63, reunião de 11 de abril de 2018.

Finalmente, importa referir que a presente proposta de lei elenca nos seus artigos 2.º ao 17.º, um total de 815 diplomas a revogar, distribuídos por 16 áreas de governação, da seguinte forma:

- Negócios Estrangeiros – 2 diplomas;
- Presidência do Conselho de Ministros – 83 diplomas;
- Finanças – 294 diplomas;
- Defesa – 99 diplomas;
- Justiça – 74 diplomas;
- Administração Interna - 79 diplomas;
- Cultura - 4 diplomas;
- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - 13 diplomas;
- Educação - 36 diplomas;
- Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - 29 diplomas;
- Saúde - 4 diplomas;
- Planeamento e Infraestruturas - 31 diplomas;
- Economia - 45 diplomas;
- Ambiente - 9 diplomas;
- Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural – 8 diplomas;
- Mar - 5 diplomas.

No seu artigo 1.º explicita o objeto da iniciativa, referindo que pretende " *determinar a não vigência de decretos-leis, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação efetuada pela presente lei, estabelecendo de forma expressa que tais decretos-leis não se encontram em vigor*", e no seu artigo 18.º salvaguarda a cessão da produção de efeitos já concretizada pela cessão de vigência de ato normativo efetuada em momento anterior ao da determinação expressa de não vigência desse mesmo ato normativo, pela presente iniciativa.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante referido como Regimento).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Refere ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 15 de março de 2018, ao abrigo da competência prevista na alínea c) n.º 1, do artigo 200.º da Constituição. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, conforme disposto no n.º 2 do

artigo 123.º do Regimento, e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, mas não pelos ministros competentes em razão da matéria, cuja subscrição é referida na citada norma regimental.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerado no n.º 2 da mesma disposição regimental.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no n.º 3, que as "*propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*", e o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê por sua vez, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º, que *"os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas"* e que *"no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo".* Porém, o Governo não juntou quaisquer documentos à sua iniciativa, apesar de referir na exposição de motivos que foram ouvidos os órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

A presente iniciativa legislativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Em relação à definição das modificações a introduzir na ordem jurídica, será de referir que esta iniciativa, quando revoga expressamente todos os diplomas que tacitamente já se encontram revogados, inclui também os diplomas que lhes vieram a introduzir alterações. A opção do legislador neste caso concreto, tem um objetivo específico – eliminar da ordem jurídica diplomas que já não produzem quaisquer efeitos jurídicos – o qual não contende com, nem prejudica as regras de legística vigentes em matéria de revogação de atos, que exigem apenas que seja revogado expressamente o ato legislativo em vigor, sem necessidade de revogar também os atos que que lhes vieram posteriormente a introduzir alterações.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 10 de abril de 2018. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, a 11 de abril de 2018, tendo sido neste mesmo dia anunciada em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980"* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* [2], embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.
Com efeito, caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se que seja analisada em apreciação na especialidade a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal [3].

Segundo as regras de legística formal, "*as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato*" [4]. Naturalmente, esta regra não deve ser aplicada neste caso em relação a cada um dos atos legislativos revogados; não obstante, sugerimos que a referência genérica no título à revogação de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980 possa ser complementada, pelo menos, com o número exato de atos legislativos que vierem a ser revogados [5] (segundo o texto da proposta).

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas "*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*".

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

[2] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.
[3] Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.
[4] Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.
[5] Como foi feito, por exemplo, no título da Proposta de Lei n.º 40/XI/2.ª (Gov): "Procede à revogação de **433** actos legislativos no âmbito do programa SIMPLEGIS, incluindo a revogação expressa de vários decretos-leis publicados no ano de 1975, a revogação do Código Administrativo de 1936-40 e a alteração do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro e do Decreto Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro"

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Programa do XXI Governo Constitucional apresenta como compromisso prioritário melhorar a qualidade da legislação, definindo como essencial *retomar mecanismos de planeamento da atividade legislativa que visem a fixação de prioridades e a fiscalização da atividade legislativa por forma a evitar esforços inúteis ou sem razão política ou social que os justifique,* procurando *garantir a implementação de um programa para a melhoria das práticas legislativas,* designadamente, através da revogação de *leis inúteis ou desnecessárias, fixando metas quantitativas para a redução do stock legislativo e disponibilizando versões consolidadas da legislação estruturante.* O Governo visa, assim, implementar *um novo modelo de exercício das responsabilidades governativas mais transparente, mais ágil e mais eficaz, através de um maior envolvimento e participação dos cidadãos* (…) *que procure a melhoria da qualidade da produção legislativa*[6].

Na sequência deste objetivo e no âmbito do Programa Simplex+ de 2016, programa nacional de medidas de simplificação da vida de cidadãos, empresas e organizações na sua relação com o Estado, foi criada a iniciativa Revoga+. Esta tem por fim *reduzir sistemática e setorialmente o stock legislativo, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação, e procedendo a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976*, eliminando *muitos diplomas antigos que já se encontram ultrapassados ou obsoletos mas que nunca foram expressamente revogados*.

Paralelamente, o Programa Legislar Melhor, na sua vertente Legislar Menos (política de contenção legislativa) apresenta como objetivo principal retirar do ordenamento jurídico leis que sejam consideradas desnecessárias. Nesta sequência, procedeu-se ao levantamento dos decretos-leis a eliminar, trabalho que foi desenvolvido, ao longo de vários meses, por uma equipa especializada e exclusivamente dedicada a tal tarefa, no âmbito do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), serviço central da administração direta do Estado, integrado na Presidência do Conselho de Ministros. Após essa seleção, a lista foi sujeita a diversas instâncias de validação, designadamente com os serviços e organismos dos ministérios a que as matérias diziam respeito. O processo obedeceu a *critérios prudenciais e de cautela jurídica*[7] dado que poderiam estar em causa conteúdos a preservar em leis antigas que perderam razão de ser no seu conjunto. Por outro lado, esta colaboração permitiu que a equipa do JurisAPP pudesse ser alertada para decretos que se esgotaram e que eventualmente não tivessem ainda sido detetados[8].

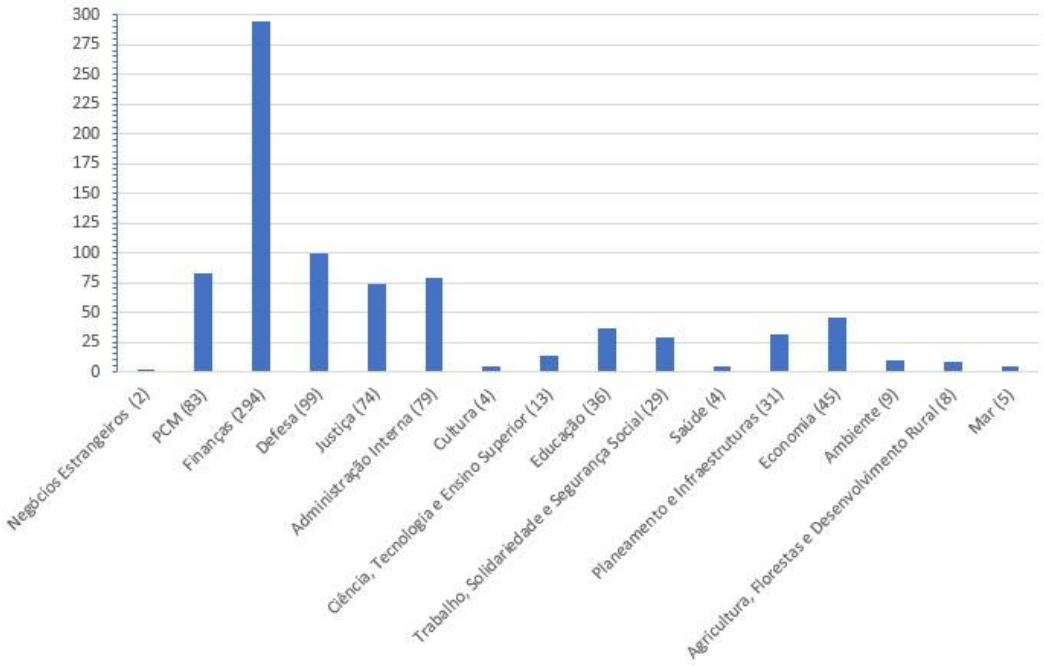
Neste processo, a principal preocupação é só eliminar aqueles diplomas em relação aos quais há certeza de que já não têm qualquer utilidade normativa, ou seja, em relação aos quais exista *um grau de confiança acrescido quanto à respetiva obsolescência normativa*[9].

[6] Programa do XXI Governo Constitucional, págs. 45-47.
[7] Vd. exposição de motivos da presente iniciativa.
[8] Vd. nota à Comunicação Social.
[9] Vd. exposição de motivos da presente iniciativa.

Em 15 de março de 2018 foi concluída a primeira fase da iniciativa Revoga + que abrange os períodos entre 1975 e 1980, e cuja apresentação segue um critério simultaneamente formal e cronológico.

A clarificação e simplificação do ordenamento jurídico é concretizada através da aprovação de um decreto-lei, em que o Governo determina a não vigência de 1449 diplomas da sua competência. No entanto, noutros casos, e por serem matérias que não são da sua competência, cabe à Assembleia da República proceder à concretização dessa medida. A presente iniciativa procura, assim, determinar a não vigência de decretos-leis, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação a ser efetuada por lei ou decreto-lei, estabelecer de forma clara e expressa que decretos-leis não se encontram em vigor, num total de 821 decretos-leis. Com a aprovação de ambos os diplomas clarifica-se a não vigência de 2270 diplomas.

O número de diplomas a revogar por área temática pode ser melhor percecionado no gráfico seguinte:



Segundo a nota à Comunicação Social da Presidência do Conselho de Ministros *através desta "limpeza" de diplomas legais antigos pretende-se contribuir para uma maior segurança e certeza jurídicas. A indefinição sobre se certos decretos-leis da década de setenta, por exemplo, ainda vigoram ou não é geradora de insegurança e instabilidade, quer para os cidadãos, quer para as empresas. Pretende-se, pois, clarificar o que ainda está e o que já não está em vigor. Embora muito dos diplomas que agora são eliminados já não produzissem quaisquer efeitos jurídicos, por caducidade, perda de objeto ou puro anacronismo, a verdade é que nunca foram revogados de forma expressa, podendo suscitar dúvidas quanto à sua aplicabilidade. Para esclarecer essas dúvidas seria necessário um trabalho muito moroso e complexo de averiguação jurídica. Logo, o decretamento explícito e*

solene de que determinados diplomas legais já não vigoram reveste-se de uma enorme utilidade em termos de simplificação legislativa. Para isso, houve que selecionar, de entre os muitos diplomas que foram sendo aprovados e publicados ao longo dos anos, quais os que ainda têm alguma valia normativa e quais os que, pelo decurso do tempo, deixaram de se justificar. Foi exatamente isto que se fez através do programa Revoga +, identificando expressa e formalmente todos os diplomas que, entretanto, já não produzem efeitos jurídicos. Só assim se torna possível saber quantas e quais as leis que vigoram no nosso ordenamento jurídico.
Em concreto, esta medida comporta ainda a seguinte vantagem prática: doravante será possível, no Diário da República Eletrónico (DRE), associar a cada um destes diplomas já ultrapassados a etiqueta «Revogado». Assim, qualquer pessoa que consulte o DRE saberá, de forma clara e imediatamente percetível, que determinado diploma já não está em vigor.

De acordo com a iniciativa Revoga + ainda existem mais decretos-leis para eliminar, o que será feito de forma cronológica, dando sequência ao processo agora iniciado.

Relativamente aos antecedentes cumpre mencionar que, em 2010, já tinha sido apresentada uma iniciativa com um objetivo idêntico, também da autoria do Governo: a Proposta de Lei 40/XI - *Procede à revogação de 433 atos legislativos no âmbito do programa SIMPLEGIS, incluindo a revogação expressa de vários decretos-leis publicados no ano de 1975, a revogação do Código Administrativo de 1936-40 e a alteração do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro e do Decreto Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro*.
A proposta de lei tinha então um âmbito mais restrito (só o ano de 1975 e dois diplomas avulsos), mas já seguia os mesmos critérios da atual. Efetivamente, e de acordo com a exposição de motivos adotou-se um *critério cronológico para dar início à tarefa de simplificação do ordenamento jurídico. A revogação expressa a que agora se procede incide quase exclusivamente sobre decretos-leis publicados no ano de 1975, cuja análise revelou a sua não aplicabilidade atual, bem como a desnecessidade da respetiva regulamentação. Com a aprovação da presente proposta de lei não fica, contudo, concluída, esta tarefa de simplificação do ordenamento jurídico, que o XVIII Governo Constitucional irá continuar a desenvolver mediante a identificação de outras leis que reúnam os requisitos da não aplicabilidade e desnecessidade atuais e a sua eliminação expressa através de um diploma legal único*. E acrescenta, *quanto às vantagens associadas à revogação expressa de legislação, com a aprovação da presente proposta de lei ganha-se mais certeza e clareza no ordenamento jurídico, habilitando-o com os meios necessários para vir a responder, em cada momento e de forma inequívoca, à questão de saber quantos e quais os diplomas que estão em vigor em Portugal*.
Esta iniciativa veio a caducar em 31 de março de 2011, com o final antecipado da legislatura.

Importa também mencionar o Decreto-Lei n.º 70/2011, de 16 de junho (Declaração de Retificação n.º 25/2011, de 12 de agosto), que determina, de forma expressa, no âmbito do programa SIMPLEGIS, que certos decretos-leis não se encontram em vigor, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação efetuada pelo presente decreto-lei. Segundo o preâmbulo *procede-se a uma identificação expressa de cerca de mais de duas*

centenas de atos legislativos, designadamente decretos-leis que não vigoram ou deixaram de vigorar, clarificando-se o ordenamento jurídico. Com a concretização desta medida e de outras semelhantes, passará a ser possível saber e dar a conhecer, com exatidão e certeza, de forma simples e através da Internet, a informação sobre quais os diplomas que estão ou não estão em vigor. Com a aprovação do presente decreto-lei não fica, contudo, concluída esta tarefa de simplificação do ordenamento jurídico, que o XVIII Governo Constitucional irá continuar a desenvolver mediante a identificação de outros atos normativos que reúnam os requisitos da não aplicabilidade e desnecessidade atuais e a sua eliminação expressa através de novo diploma legal.

Segundo o comunicado do Conselho de Ministros de 15 de março de 2018 *foram aprovados um decreto-lei e uma proposta de lei que vêm determinar a cessação de vigência de diplomas publicados entre 1975 e 1980. (…). Com a aprovação de ambos os diplomas, proceder-se-á a uma limpeza e simplificação do ordenamento jurídico, eliminando 2270 diplomas do acervo legislativo, a que corresponde uma redução de cerca de 5200 páginas de Diário da República que, se impressas, pesariam 27 quilos de papel.*
Concretiza-se, assim, uma medida essencial de simplificação legislativa no quadro do programa Simplex+, que passa por clarificar a não vigência de diplomas já não aplicados nos dias de hoje, mas relativamente aos quais nunca houve uma revogação expressa.

Sobre esta matéria pode, ainda, ser consultado o sítio do Programa Simplex+ e o documento relativo ao Balanço da Atividade Legislativa 2017.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 11 de abril de 2018, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Foi recebido até à data parecer do Governo Regional dos Açores, que pode ser consultado, juntamente com outros que ainda possam ser enviados, no *site* da Assembleia da República, mais especificamente na página eletrónica da presente iniciativa. Aquele parecer sugere que, na discussão na especialidade, se analise a proposta de não revogar o Decreto-Lei n.º 243/78, de 19 de agosto (que transfere, para a Região Autónoma dos Açores certas competências na área do trabalho), sem o substituir por um ato normativo que preveja idênticas atribuições à Região, sob pena de deixar de existir base legal para a intervenção executiva/administrativa em matéria de trabalho.

Apenas de assinalar que o proponente refere, na exposição de motivos, terem sido ouvidos os órgãos de governo próprio das regiões autónomas no decurso do procedimento legislativo do Governo.

- **Consultas facultativas**

Na reunião da Comissão de 18 de abril de 2018, foi deliberado solicitar parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades:

- Ordem dos Advogados;
- Conselho Superior da Magistratura;
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; e,
- Conselho Superior do Ministério Público.

A diligência foi efetuada a 19 de abril de 2018, não tendo a Comissão até à data da elaboração desta nota técnica, recebido a pronúncia de qualquer das entidades consultadas.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas não parecem previsíveis em face do respetivo teor.