



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA**

**Ofício n.º 369/XIII/1.ª – CACDLG/2019**

**Data: 08-05-2019**

**NU: 633570**

**ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV) – “Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1981 e 1985”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PEV, na reunião de 8 de maio de 2019 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**



**(Bacelar de Vasconcelos)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

#### PROPOSTA DE LEI N.º 191/XIII/4.<sup>a</sup>

**Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de  
1981 e 1985**

**Autor:** Deputado António Gameiro

#### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

##### **I. a) Nota introdutória**

A Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> do Governo deu entrada na Assembleia da República a 20 de março de 2019, sendo admitida e distribuída a 26 de março de 2019, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Encontram-se cumpridos 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A iniciativa encontra-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 e n.º 2 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*).

Cumprindo o disposto na Lei n.º 4/2018, de 09 de fevereiro, sobre avaliação de impacto de género das iniciativas legislativas, o Governo apresenta, em anexo, a respetiva ficha de avaliação na qual se conclui pelo impacto de género neutro.

#### **I. b) Objeto, motivação e conteúdo**

A iniciativa legislativa do Governo em apreço tem como objeto determinar a não vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1981 e 1985, 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.

Considera o Governo, na respetiva exposição de motivos, que «*a redução do bloco de legislação, através da determinação expressa de cessação de vigência de muitos diplomas normativos já caducos, anacrónicos ou ultrapassados pelo evoluir dos tempos, constitui um dos pilares essenciais*» de um programa de simplificação legislativa e melhoria da qualidade da legislação no quadro do novo Programa Simplex+.

Justificando a iniciativa, o Governo preconiza que «*a identificação inequívoca das normas que já não produzem efeitos jurídicos encerra, em si mesma, um valor de*





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*interesse público, potenciando a segurança no conhecimento do Direito aplicável e a previsibilidade na sua concretização».*

No seu entendimento, *«só determinando quais os atos normativos efetivamente vigentes poderá o decisor político-legislativo proceder a uma avaliação objetiva, social e economicamente racional dos regimes 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».*

A omissão da revogação expressa ou declaração formal e inequívoca de cessação, para o Governo *«dificulta a tarefa interpretativa dos destinatários dessas normas e dos operadores jurídicos em geral, para além de sobrecarregar a Administração Pública e os Tribunais na sua atividade de aplicação do Direito ao caso concreto, uma vez que inexistente qualquer atestado oficial da cessação de vigência dessa mesma legislação, impondo-se o encargo – muitas vezes pesado e moroso – de verificação casuística da sua vigência».*

O Governo assinala ainda que *«a declaração solene de não-vigência de muitos atos normativos arcaicos mas nunca antes expressamente eliminados do acervo legislativo, a que se procede através da presente lei, associada às evoluções tecnológicas ocorridas no âmbito do Diário da República Eletrónico, comporta uma vantagem adicional ao permitir colocar, na página web relativa a cada um desses diplomas, uma «etiqueta» que comprove, de modo facilmente reconhecível, o esgotamento dos seus efeitos jurídicos», permitindo-se, conseqüentemente, que, ao consultar-se o Diário da*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

República, *«será possível saber, de imediato e com segurança, que determinado ato normativo já não vigora, assim evitando equívocos e facilitando a perceção do Direito vigente, a benefício da confiança dos cidadãos e das empresas no ordenamento jurídico».*

De acordo com o Governo, com a iniciativa legislativa em análise, cumpre-se a segunda fase do Programa Revoga+, com incidência no período de 1981 a 1985, *«removendo do ordenamento jurídico 260 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».*

Relativamente ao processo de elaboração, o Governo assume que a iniciativa se alicerça num *«trabalho laborioso de análise individualizada e sistemática de todos os decretos-leis aprovados desde 1981, aferindo da sua vigência e utilidade normativa, de modo a dissipar qualquer dúvida quanto às respetivas possibilidades de aplicação hodierna ou à eventual subsistência da produção de efeitos jurídicos por parte desses diplomas»*, que *«foi depois submetida a instâncias várias de confirmação e validação, designadamente por serviços e organismos de diferentes ministérios, que atuam mais próximo das realidades e domínios setoriais em questão».*

O Governo salvaguarda que *«todo este processo obedeceu a um critério prudencial ou de cautela jurídica, segundo o qual só se determina expressamente a não-vigência*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*daqueles decretos-leis em relação aos quais existe um grau de confiança acrescido quanto à respetiva obsolescência normativa».*

Do ponto de vista sistemático, a proposta de lei encontra-se estruturada em 13 artigos, que tratam do objeto (artigo 1.º), das alterações por área ministerial (artigo 2.º a 12.º), e da produção de efeitos (artigo 13.º).

#### **I. c) Enquadramento**

O Programa Revoga+, no âmbito do qual se apresenta a proposta de lei, desenvolvido pelo XXI Governo Constitucional e enquadrado no programa SIMPLEX+ 2018, pretende «"limpar" o ordenamento jurídico de muitos diplomas antigos que já se encontram ultrapassados ou obsoletos mas nunca foram expressamente revogados» e assim contribuir para uma maior segurança e certeza jurídicas».

Conforme se descreve na respetiva nota técnica (em anexo), «*o levantamento dos decretos-leis a eliminar foi um trabalho 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*».

A segunda fase deste programa foi iniciada em 15 de março de 2018, com o objetivo de eliminar do ordenamento jurídico os diplomas publicados entre 1981 e 1985.

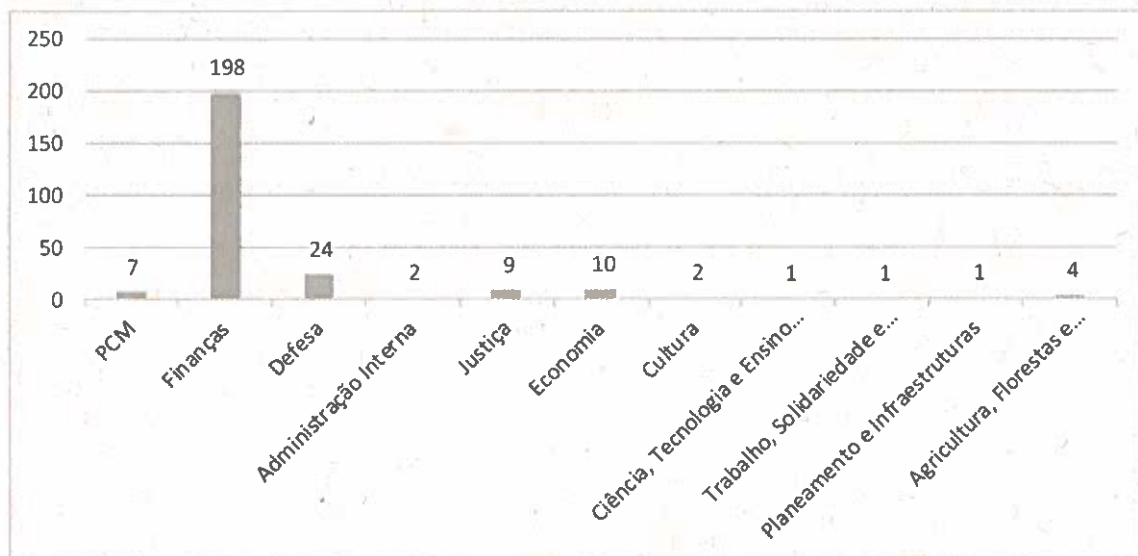




## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A nota técnica apresenta a seguinte tabela sobre o número de diplomas que se propõe revogar, por área temática:



#### I.d) Pareceres

A 27 de março de 2019, foram solicitados pareceres ao Conselho Superior de Magistratura, que respondeu em 09 de abril de 2019, ao Conselho Superior do Ministério Público, que respondeu em 15 de abril de 2019, e à Ordem dos Advogados, que ainda se aguarda.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR

O Deputado signatário do presente parecer reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.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 191/XIII/4.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 e n.º 2 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 em apreço pretende determinar a não vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1981 e 1985, 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
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 191/XIII/4.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Palácio de São Bento, 07 de maio de 2019

**O Deputado Relator,**

**(António Gameiro)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Pedro Bacelar de Vasconcelos)**

**PARTE IV – ANEXOS**

- i. Nota técnica.

### **Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV)**

**Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1981 e 1985.**

Data de admissão: 26 de março de 2019.

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

## **Índice**

### **I. Análise da iniciativa**

### **II. Enquadramento parlamentar**

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

### **IV. Análise de direito comparado**

### **V. Consultas e contributos**

### **VI. Avaliação prévia de impacto**

### **VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Cidalina Lourenço Antunes (DAC) Rafael Silva (DAPLEN) Marta de Almeida Vicente (DILP)

Data: 11 de abril de 2019

## I. Análise da iniciativa

---

- **A 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, traduzindo-se o mesmo num esforço a ser feito nos seguintes domínios: legislar menos, legislar a tempo, legislar com rigor, legislar com clareza e legislar de forma completa. É neste contexto que surge o Programa *Simplex +* e é no seu âmbito que se desenvolve o “*Revoga+*” que visa alcançar um duplo objetivo: i) Reduzir a quantidade de legislação produzida pelo Governo<sup>1</sup>, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação e, ii) proceder a um exercício de revogação estruturada, sistemática e transversal de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976.

---

<sup>1</sup> Segundo o [Governo](#), durante o terceiro ano do seu mandato, de novembro de 2017 a novembro de 2018, manteve-se a tendência de redução acentuada da produção legislativa:

- Os 117 decretos-leis aprovados contrastam com os 192 aprovados em período homólogo pelo Governo anterior (menos 75 decretos-leis);

- Contrastam ainda com a produção legislativa no terceiro ano dos Governos, que foi sempre elevada: os XI e XII Governos (Cavaco Silva) aprovaram 477 e 331 decretos-leis; o XIII Governo (António Guterres) aprovou 438; e o XVII Governo (José Sócrates) aprovou 414.

A soma da legislação produzida dos três primeiros anos de Governo mostra também a contenção legislativa do Governo:

- Os 379 decretos-leis do atual Governo contrastam com os 608 aprovados em período homólogo pelo Governo anterior (menos 229 decretos-leis);

- Contrastam ainda com os aprovados nos três primeiros anos de Governos anteriores: os XI e XII Governos (Cavaco Silva) aprovaram 1421 e 1055 decretos-leis; o XIII Governo (António Guterres) aprovou 1086; e o XVII Governo (José Sócrates) aprovou 907.

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



É precisamente no domínio do legislar menos que a presente iniciativa se enquadra, correspondendo à segunda fase<sup>2</sup> do Programa “Revoga +”, através da qual o Governo pretende eliminar expressamente do ordenamento jurídico português 1168 decretos-leis obsoletos publicados entre o período 1981-85. Para o efeito o Conselho de Ministros aprovou, em 14 de março de 2019, um decreto-lei que «procede à cessação de vigência de 908 diplomas da competência do Governo, enquanto a proposta de lei submeterá à apreciação da Assembleia da República a não-vigência de 260<sup>3</sup> diplomas da sua competência», conforme resulta do ponto 2 do [comunicado oficial](#) do Governo sobre esta matéria.

Em causa está «a determinação expressa de cessação de vigência de muitos diplomas normativos já caducos, anacrónicos ou ultrapassados pelo evoluir dos tempos», em observância ao Princípio da Proteção da Confiança dos cidadãos e das empresas, em que assenta um Estado de Direito, que deste modo conseguem «saber – sem qualquer margem para dúvidas – qual a legislação que se mantém aplicável em cada momento histórico.»

Segundo a exposição de motivos, beneficiarão igualmente desta iniciativa os «operadores jurídicos em geral», nomeadamente a Administração Pública e os Tribunais, na medida em que o seu esforço clarificador permitirá libertá-los do «encargo – muitas vezes pesado e moroso – de verificação casuística da sua vigência», bem como o decisor político-legislativo que poderá fazer «uma avaliação objetiva, social e economicamente racional dos regimes jurídicos aplicáveis em cada

---

<sup>2</sup> A primeira fase do Revoga + procedeu à revogação expressa de 1149 diplomas da competência do Governo e, por outro lado, foi apresentada à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.<sup>a</sup> GOV, no intuito de proceder à revogação expressa de 821 diplomas da sua competência, embora da proposta de lei constassem apenas 815 decretos-leis a revogar. A Proposta de Lei foi aprovada em sede de votação final global no passado dia 29 de março com votos a favor do PS, PAN, Paulo Trigo Pereira (Ninsc) e a abstenção do PSD, BE, CDS-PP, PCP, PEV.

<sup>3</sup> Refira-se porém, que a proposta de lei em apreciação apenas submete à apreciação da Assembleia da República **259** decretos-leis.

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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.»

A evolução tecnológica prosseguida no âmbito do *Diário da República Eletrónico* contribuirá para o fomento dos objetivos da clareza e certeza jurídica promovidas pela iniciativa, na medida em que permitirá «colocar na página web relativa a cada um destes diplomas, uma “etiqueta” que comprove, de modo facilmente reconhecível, o esgotamento dos seus efeitos jurídicos.»

O Centro de Competências Jurídicas do Estado procedeu «ao levantamento metódico e exaustivo (...) de análise individualizada e sistemática de todos os decretos-leis aprovados desde 1981. (...) A análise foi submetida a instâncias várias de confirmação e validação, designadamente por serviços e organismos de diferentes ministérios (...) e todo o processo obedeceu a um critério prudencial ou de cautela jurídica, segundo o qual só se determina expressamente a não vigência daqueles decretos-leis em relação aos quais existe um grau de confiança acrescido quanto à respetiva obsolescência normativa.».

Recorde-se que no período compreendido entre 1980 e 1982 o Governo gozou de um amplo poder legislativo, que foi sendo gradualmente esvaziado e transferido para a Assembleia da República desde a revisão constitucional de 1982, quer por via do reforço da sua reserva legislativa relativa<sup>4</sup>, quer por via do surgimento da figura da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

Deste modo, do ponto de vista da distribuição do poder legislativo importa ter presente que a reserva de lei da Assembleia da República impede o Governo de produzir legislação nos domínios por ela abrangidos, bem como de revogar<sup>5</sup> ou alterar a que

---

<sup>4</sup> A figura da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República surgiu com a revisão constitucional de 1945.

<sup>5</sup> Neste sentido, se pronunciou o [Acórdão n.º 30/87, de 28 de janeiro](#), do Tribunal Constitucional.

existe, podendo apenas intervir no âmbito do seu poder de iniciativa, mediante a apresentação de propostas de lei.

Acresce que, havendo dúvidas sobre se o diploma em causa se insere no âmbito da competência do Governo ou da Assembleia da República (AR), as mesmas devem solucionar-se preferindo-se o sentido mais favorável à reserva parlamentar de lei, por ser a mais conforme com a função constitucional da AR e com o primado da sua competência legislativa.<sup>6</sup>

Finalmente, importa referir que a presente proposta de lei elenca nos seus artigos 2.º ao 12.º, um total de 259 diplomas a revogar, distribuídos por 11 áreas de governação, da seguinte forma:

- Presidência do Conselho de Ministros – 7 diplomas;
- Finanças – 198 diplomas;
- Defesa – 24 diplomas;
- Administração Interna - 2 diplomas;
- Justiça – 9 diplomas;
- Economia - 10 diplomas;
- Cultura - 2 diplomas;
- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - 1 diploma;
- Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - 1 diploma;
- Planeamento e Infraestruturas - 1 diploma;
- Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural – 4 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 13.º salvaguarda a cessão da produção de efeitos já concretizada pela cessão de vigência de ato normativo

---

<sup>6</sup> Veja-se neste sentido o [Acórdão n.º 25/88, de 20 de janeiro](#), do Tribunal Constitucional.



efetuada em momento anterior ao da determinação expressa de não vigência desse mesmo ato normativo, pela presente iniciativa.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Programa do XXI Governo Constitucional](#) compromete-se a 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. Assim, impõe-se uma governação mais flexível e orientada para a obtenção de resultados, que procure a melhoria da qualidade da produção legislativa e uma metodologia mais eficiente para o planeamento e a realização de obras públicas de dimensão significativa.*”.

Neste sentido, em matéria legislativa, o Governo apresenta como compromisso prioritário, melhorar a qualidade da legislação, o que implica “*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. Assim, o Governo procurará garantir a implementação de um programa para a melhoria das práticas legislativas, designadamente através das seguintes ações:*

(...)

- *Revogar leis inúteis ou desnecessárias, fixando metas quantitativas para a redução do stock legislativo, disponibilizando versões consolidadas da legislação estruturante (...).<sup>7</sup>.*

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.

---

<sup>7</sup> [Programa do XXI Governo Constitucional](#), págs. 46 e 47.

O Programa “Legislar Melhor” assenta em cinco pilares: legislar menos (política de contenção legislativa); legislar completo (regulamentação devida dos atos legislativos); legislar a tempo (cumprimento do prazo de transposição de diretivas comunitárias); legislar com rigor (conhecer os impactos económicos da legislação aprovada) e legislar claro (tornar o direito mais acessível a todos cidadãos).

Tal como se refere no ponto V desta Nota Técnica, relativo à avaliação de impacto, e estando em causa uma Proposta de Lei do Governo, é de referir a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho de 2018](#), que estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo «Custa Quanto?» e determina a sua aplicação a todas as propostas de lei. Esta avaliação visa medir o impacto das iniciativas legislativas na vida das pessoas e na atividade das empresas (em especial, nas micro, pequenas e médias empresas). Não obstante, importa precisar que, no caso vertente, trata-se efetivamente de uma proposta de revogação estruturada, sistemática e transversal de legislação e não propriamente de adoção de novas iniciativas, pelo que a referência ao “Custa Quanto” deve ser contextualizada neste âmbito.

O “[Programa Simplex+ 2018](#)” é um programa nacional de medidas de simplificação legislativa e administrativa da vida de cidadãos, empresas e organizações na sua relação com o Estado.

O “SIMPLEX” foi lançado em 2006 como uma estratégia de modernização administrativa transversal ao Governo e serviços da Administração Pública Central e Local. Entre 2006 e 2011 foram implementadas diversas medidas de simplificação com impactos positivos na vida dos cidadãos e das empresas, como o cartão de cidadão, a empresa na hora, a informação empresarial simplificada ou o licenciamento zero. Em 2016, em cumprimento do seu programa, o atual Governo retomou o “SIMPLEX” como um programa nacional único com medidas que têm como objetivo central tornar mais simples a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com os serviços públicos, contribuindo para uma economia mais competitiva e uma sociedade mais inclusiva. E, em 2018, foi lançada uma nova edição.

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Desde a sua origem, o “SIMPLEX+” definiu como um dos seus princípios estruturantes a melhoria da qualidade dos serviços e o envolvimento e participação de trabalhadores da Administração Pública. Foi construído através de um processo participativo, com os trabalhadores em funções públicas – “SIMPLEX JAM”, o qual tem como objetivo envolver trabalhadores da administração do Estado, de diferentes serviços, num trabalho conjunto de identificação de problemas e soluções para melhorar a prestação de serviços públicos.

O “SIMPLEX+2018” foi apresentado publicamente em junho 2018 e a sua implementação será acompanhada e monitorizada até maio de 2019. A partir de maio de 2019, far-se-á o balanço deste programa e será apresentado o “SIMPLEX+2019”.

Enquadrado no “SIMPLEX+2018” foi criado o Programa [Revoga+](#), que tem vindo a ser desenvolvido pelo XXI Governo “*com vista a "limpar" o ordenamento jurídico de muitos diplomas antigos que já se encontram ultrapassados ou obsoletos mas nunca foram expressamente revogados.*

*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.<sup>8</sup>”*

O levantamento dos decretos-leis a eliminar foi um trabalho 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

---

<sup>8</sup> In <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=revoga->

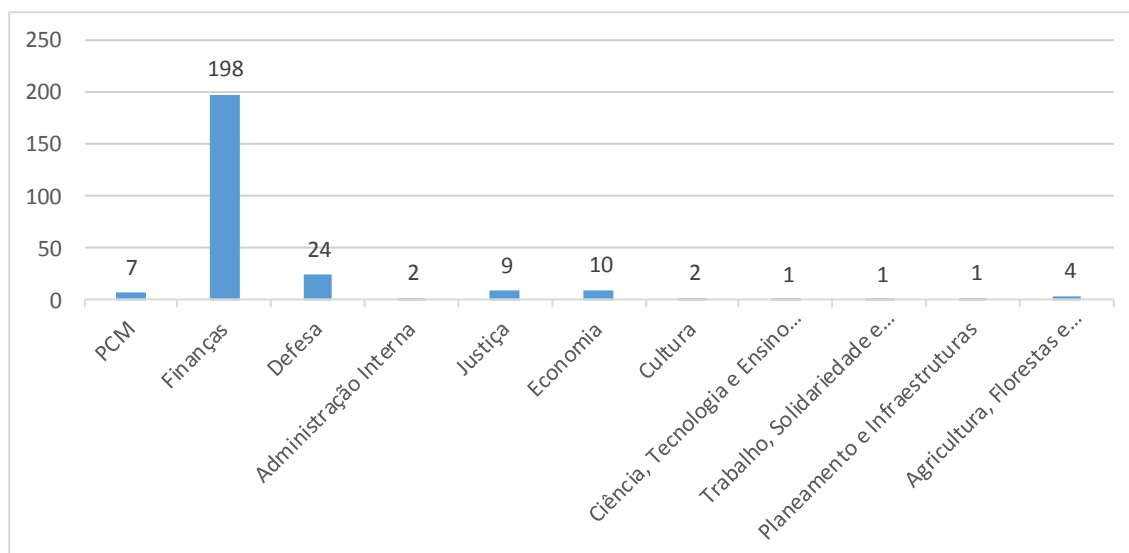


diziam respeito. O processo obedeceu a critérios prudenciais e de cautela jurídica, dado que poderiam estar em causa conteúdos a preservar em leis antigas que perderam razão de ser no seu conjunto. Por outro lado, esta colaboração permitiu que a equipa do JurisAPP pudesse ser alertada para decretos que se esgotaram e que eventualmente não tivessem ainda sido detetados.

No que diz respeito à primeira fase de implementação do Programa “Revoga+”, que compreendeu os anos de 1975 a 1980, a revogação dos decretos-leis da competência do Governo culminou na aprovação do [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#), que determinou expressamente a cessação de vigência de 1449 diplomas publicados nesse período.

Em 15 de março de 2018, o Governo iniciou a implementação da segunda fase do programa, com o objetivo de eliminar do ordenamento jurídico os diplomas publicados entre 1981 e 1985.

O número de diplomas que é proposto revogar pela presente iniciativa, por área temática, pode ser melhor percecionado no gráfico seguinte:



Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Sobre esta temática poderá ser ainda consultado o [sítio do Programa Simplex+](#) e o documento respeitante ao [Balanço da Atividade Legislativa 2018](#).

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Relativamente às iniciativas legislativas pendentes cumpre mencionar a [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*, que submetida a votação final global em 29 de março de 2019 foi aprovada com os votos a favor do PS, PAN, Paulo Trigo Pereira (Ninsc) e a abstenção do PSD, BE, CDS-PP, PCP, PEV.

Não foram encontradas petições pendentes sobre esta matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Em 2010 foi 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*.

Esta proposta de lei tinha um âmbito mais restrito reportando-se apenas ao ano de 1975 e a mais dois diplomas avulsos. A iniciativa veio a caducar em 31 de março de 2011, com o final antecipado da legislatura.

Não foram localizados antecedente parlamentares peticionados nesta matéria.

## III. Apreciação dos requisitos formais

---

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

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo <sup>9</sup>, 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](#) (RAR). Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

Refere ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 14 de março de 2019, 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 Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (mas não pelos ministros eventualmente 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 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, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A iniciativa parece não infringir 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 RAR.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 20 de março de 2019. Foi admitida a 26 de março, data em que 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. O seu anúncio ocorreu na sessão plenária de dia 27 de março.

---

<sup>9</sup> Tomando por isso a forma de proposta de lei, conforme disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

- **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 1981 e 1985» - 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<sup>10</sup>, embora 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 sede de apreciação na especialidade a possibilidade de o iniciar pelo substantivo (“cessação”), eliminando o verbo que o antecede, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal <sup>11</sup>.

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*” <sup>12</sup>. Naturalmente, esta regra não deve ser aplicada neste caso em relação a cada um dos atos legislativos revogados; bastará a referência genérica no título à revogação de decretos-leis publicados entre os anos de 1980 e 1985 (eventualmente complementada com o número de atos legislativos revogados <sup>13</sup>: 260 segundo o texto da proposta).

---

<sup>10</sup> 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](#).

<sup>11</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.

<sup>12</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.

<sup>13</sup> 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”

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa em análise 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*”. O artigo 13.º da proposta de lei apenas esclarece que esta determinação expressa de não vigência de atos legislativos, quando incida sobre normas cuja vigência já tenha cessado, não altera o momento ou os efeitos daquela cessação de vigência.

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

#### IV. Consultas e contributos

---

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

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 carácter 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

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

O Governo refere na exposição de motivos que foram ouvidos os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, tendo remetido o parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, e do Governo Regional da Madeira.

- **Consultas obrigatórias**
- **Regiões Autónomas**

O Governo, no âmbito do seu processo legislativo (PL48/2019)<sup>14</sup>, consultou diretamente os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, segundo refere na exposição de motivos da iniciativa, e remeteu à Assembleia da República os pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, e do Governo Regional da Madeira.

Todavia, nada obsta a que no âmbito do processo legislativo parlamentar os órgãos de governo próprio das regiões autónomas possam novamente ser chamados a pronunciar-se especificamente sobre esta iniciativa<sup>15</sup>, nomeadamente o Governo Regional dos Açores e a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, de quem não foram recebidos/remetidos pareceres, podendo até ter-se dado o caso de não o terem conseguido fazer atempadamente no âmbito do processo legislativo do Governo.

Atento o exposto, deixa-se à consideração a necessidade e adequação de ser efetuada nova consulta aos órgãos dos de governo próprio das regiões autónomas, agora no âmbito do processo legislativo parlamentar.

---

<sup>14</sup> Recorde-se que o processo legislativo do Governo contemplava dois domínios distintos: diplomas a revogar diretamente por decreto-lei do Governo por se inserirem no âmbito da sua competência e, um projeto de proposta de lei a apresentar à AR, relativamente aos diplomas que se inserem constitucionalmente na sua esfera de competência.

<sup>15</sup> Neste caso, pronunciar-se-iam sobre a proposta de lei efetivamente apresentada à AR e já não sobre o projeto de proposta de lei do Governo.

Segundo a documentação remetida pelo Governo, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, após ter auscultados os respetivos Grupos Parlamentares<sup>16</sup> nela representados, deliberou por maioria dar um parecer favorável à Proposta de Lei. O Governo Regional da Madeira referiu nada ter a opor à iniciativa.

### **Consultas facultativas**

Em 27 de março de 2019, foram solicitados pareceres sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Até à data da elaboração da presente nota técnica foi apenas recebida a informação do Conselho Superior de Magistratura, dando conta de que nada tem a sugerir ou a aditar à proposta de Lei.

Recebidos os restantes pareceres serão os mesmos publicados na [página da iniciativa na Internet](#) e disponíveis para consulta pública.

Contudo, pela sua identidade de objeto com a presente iniciativa, importa referir que no âmbito da Proposta de Lei n.º 124/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV) acima referida, foi recebido um parecer da [Ordem dos Advogados](#), para o qual remetemos.

## **V. Avaliação prévia de impacto**

- **Avaliação sobre impacto de género**

A ficha de avaliação de impacto de género que passou a ser obrigatória para todas as iniciativas legislativas com a aprovação da [Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro](#), e conforme deliberado na reunião n.º 67, de 20 de junho de 2018 [da Conferência de](#)

<sup>16</sup> Os **Grupos Parlamentares do PS** e do **PSD** emitiram parecer favorável quanto à iniciativa, os **Grupos Parlamentares do CDS-PP e BE** abstiveram-se, e as representações parlamentares do **PCP** e do **PPM**, não se manifestaram sobre a iniciativa.

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Líderes, encontra-se em anexo à presente iniciativa, considerando o proponente que a sua Proposta de Lei «tem um impacto de género neutro, não se considerando necessário propor melhorias face à avaliação efetuada», conforme consta das conclusões da ficha.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Outros impactos**

Conforme resulta da exposição de motivos da proposta de lei, uma das vantagens ínsitas na iniciativa, segundo o proponente, consiste em aliviar os «operadores jurídicos em geral», nomeadamente a Administração Pública e os Tribunais, na sua aplicação do direito ao caso concreto.

Porém, a Ordem dos Advogados no parecer que apresentou no âmbito da Proposta de Lei n.º 124/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV), cujo objeto da iniciativa é idêntico à presente, adverte para o facto de a cessação de vigência decorrer da verificação de uma das três categorias referidas no artigo 1.º (Objeto) da Proposta de Lei – caducidade, revogação tácita anterior ou revogação expressa pela presente lei - cuja produção de efeitos temporal varia em função da causa concreta determinante da cessação, que a iniciativa não concretiza diploma a diploma, pelo que «o intérprete... terá que ponderar, lei a lei, qual a causa da dita cessação de vigência e qual, pois, a sua eficácia temporal.»

Proposta de Lei n.º 191/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



O proponente parece não ter sido alheio a este efeito decorrente da iniciativa, tanto mais que no artigo 13.º (Efeitos) dispõe que «a determinação expressa de não vigência de atos legislativos, efetuada pela presente lei, não altera o momento ou os efeitos daquela cessação de vigência».

Em qualquer caso, atento o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do RAR, sugere-se seja ponderada pela Comissão a oportunidade de solicitar ao Governo o estudo de avaliação de impacto normativo “Custa Quanto”<sup>17</sup> desta iniciativa que pode constituir um elemento relevante para a sua apreciação pela Assembleia da República.

---

<sup>17</sup> A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho de 2018](#), que estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo «Custa Quanto?» determina a sua aplicação a todas as propostas de lei.