

FOLHA INFORMATIVA | AR/DSDIC/DILP/44

TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO DAS LEIS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I LEGISLATURA À XII LEGISLATURA

Data: 25 de janeiro de 2016

Última atualização: 25 de janeiro de 2016

Autor: **Dalila Maulide e Teresa Meneses**

Colaboradora: **Rosário Campos**

Aviso legal e direitos de autor

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República. O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e Funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2015. Direitos reservados nos termos do artigo 52º da Lei nº 28/2003, de 30 de julho.

A presente folha informativa disponibiliza informação sobre o tempo médio de aprovação das leis da Assembleia da República, desde a I Legislatura até à XII Legislatura.

Índice

Introdução	5
1 – Tempo médio de aprovação das leis - análise evolutiva entre a I Legislatura e a XII Legislatura	7
Tabela I – Evolução do tempo médio de aprovação das leis (dias)	7
2 – Dados relativos à XII Legislatura	8
2.1. – Tempo médio de aprovação das leis	8
Tabela II - Tempo médio de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)	8
2.2. – Tempo máximo de aprovação das leis	9
Tabela III - Tempo máximo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)	9
2.3. – Tempo mínimo de aprovação das leis	11
Tabela IV – Tempo mínimo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)	11

Índice de tabelas e gráficos

Tabela I – Evolução do tempo médio de aprovação das leis.....	7
Gráfico I – Evolução do tempo médio de aprovação das leis	7
Gráfico II – Total de leis aprovadas vs. tempo médio de aprovação	8
Tabela II – Tempo médio de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura.....	8
Gráfico III – Tempo médio de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura.....	9
Tabela III – Tempo máximo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura.....	9
Gráfico IV – Tempo máximo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura	10
Tabela IV – Tempo mínimo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura.....	11
Gráfico V – Tempo mínimo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura.....	11

Introdução

Ao longo dos últimos anos, tem sido registado um decréscimo significativo no período de tempo que decorre entre a entrada de uma iniciativa e a sua respetiva transformação em lei, o que se reflete na necessária aceleração do processo legislativo parlamentar.

Tal circunstância tem obrigado à adaptação dos serviços da Assembleia da República, no sentido de corresponder às crescentes exigências de celeridade no processo legislativo.

Tornou-se, por isso, relevante proceder à análise do tempo médio de aprovação das leis, desde a I até à XII Legislatura.¹

Esta folha informativa recolhe adicionalmente dados relativos aos tempos mínimo, máximo e médio de aprovação de todas as leis da Assembleia da República (incluíram-se leis e leis orgânicas) em cada legislatura, procedendo a uma análise mais detalhada dos dados da última Legislatura.

A análise da evolução registada no sentido da redução dos tempos médios de aprovação, sobretudo nas duas últimas legislaturas, tem em consideração a circunstância da aprovação das alterações ao Regimento da Assembleia da República, em 2007, que introduziu modificações ao processo legislativo parlamentar, bem como o facto de Portugal ter estado entre junho de 2011 e junho de 2014 sob a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, que estabeleceu um conjunto de medidas e ações, a desenvolver pelas autoridades nacionais, que incluíam a adoção de medidas legislativas, dentro de prazos pré-estabelecidos.

Assim, para além da confirmação da tendência geral já assinalada, de diminuição dos períodos de tempo em que o processo legislativo decorre, notou-se que, em geral, as propostas de lei (PPL) são aprovadas em espaço de tempo mais curto que os projetos de lei (P JL). Entre as PPL, destacam-se especialmente, por se encontrarem frequentemente nos registos em que o processo legislativo decorreu no mais curto espaço de tempo, as de alteração orçamental ou de alteração de códigos fiscais.

Entre os P JL, foram mais acelerados os processos legislativos com origem em iniciativas subscritas por todos os grupos parlamentares.

Como veremos, a aceleração do processo legislativo foi especialmente sentida na última Legislatura, na medida em que esta foi também marcada pela elevada produção legislativa. Com efeito, na XII Legislatura verificou-se o segundo número mais elevado de leis aprovadas em democracia, registo apenas ultrapassado na VII Legislatura, o que, face aos constrangimentos de recursos humanos dos serviços da Assembleia da República, bem como às novas exigências a que são chamados a responder no âmbito do processo legislativo, põe em evidência o esforço a que estes se encontram submetidos.

A lista completa das iniciativas que deram origem a lei nas XI e XII Legislaturas pode ser consultada no [Apêndice](#) a esta folha informativa.

¹ Para efeitos do cômputo do tempo de aprovação de uma lei, adotou-se o intervalo de tempo decorrido entre a data de entrada de uma iniciativa e a data do seu envio para promulgação do Presidente da República, após aprovação em votação final global, medido em dias.

Foram consideradas leis e leis orgânicas e excluídas as leis constitucionais.

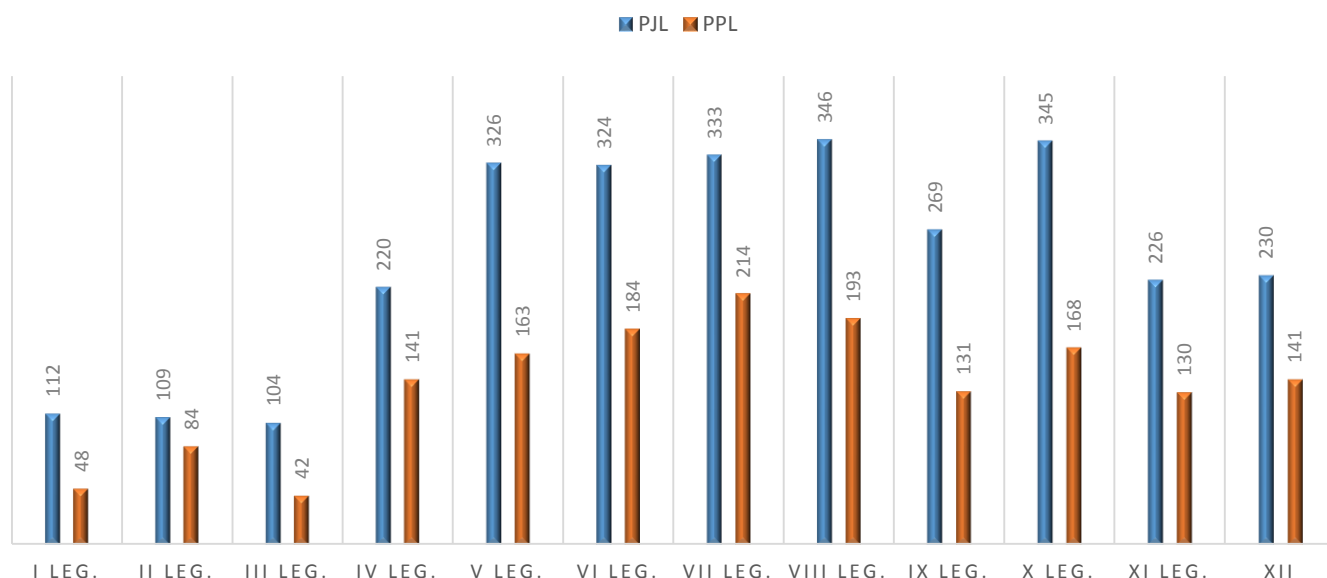
1 – Tempo médio de aprovação das leis - análise evolutiva entre a I Legislatura e a XII Legislatura

Desde a I Legislatura, o tempo médio de aprovação das leis foi o que se resulta da tabela e gráfico abaixo. Para efeitos de análise, os dados apresentados refletem a circunstância de as leis aprovadas terem origem em projetos ou propostas de lei.

Tabela I – Evolução do tempo médio de aprovação das leis (dias)

	I Leg.	II Leg.	III Leg.	IV Leg.	V Leg.	VI Leg.	VII Leg.	VIII Leg.	IX Leg.	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.
PJL	112	109	104	220	326	324	333	346	269	345	226	230
PPL	48	84	42	141	163	184	214	193	131	168	130	141

GRÁFICO I - EVOLUÇÃO DO TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO DAS LEIS (DIAS)

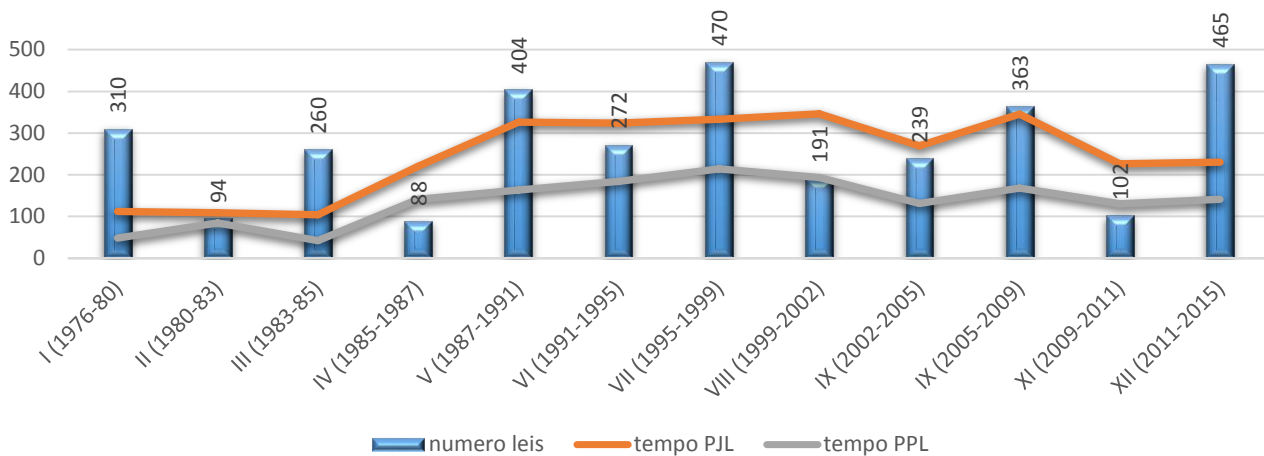


A tabela e gráfico I demonstram que, em média, são aprovados de forma mais célere as leis e leis orgânicas que têm origem em propostas de lei, sobretudo quando estas dimanam do Governo.

Por outro lado, assinala-se ainda que após uma estabilização dos tempos médios de aprovação entre a V Legislatura (13-8-1987 a 3-11-1991) e a X Legislatura (10-03-2005 a 14-10-2009) em valores que rondavam os 320 dias para os projetos de lei e os 175 dias para as propostas de lei, os tempos médios de aprovação sofreram, em ambos os casos, uma significativa redução nas duas últimas legislaturas, vindo a fixar-se na XII Legislatura nos **230 dias** para os projetos e nos **141 dias** para as propostas de lei.

Relevante é também a análise conjugada do número total de leis aprovadas (leis e leis orgânicas, mais uma vez, excluídas as leis constitucionais) em cada legislatura, face ao tempo médio de aprovação dessas mesmas leis.

Gráfico II - Total de leis aprovadas vs. tempo médio de aprovação



Com efeito, essa análise, expressa no gráfico II acima, demonstra que as duas legislaturas em que mais leis foram aprovadas foram a VII (470 leis aprovadas) e a XII (465 leis aprovadas). No entanto, se o número de leis aprovado é praticamente idêntico nas duas legislaturas, o tempo médio dos processos legislativos que lhes subjazeram foi substancialmente reduzido na XII Legislatura (230 dias para os PJP e 141 para as PPL), quando comparado com o tempo registado na VII Legislatura (333 dias para os PJP e 214 para as PPL). A diferença é assim de mais de 100 dias nos PJP e de 73 dias nas PPL.

2 – Dados relativos à XII Legislatura

2.1. – Tempo médio de aprovação das leis

Como destacámos, a análise da evolução desde 1976 permite verificar uma tendência no sentido da diminuição acentuada, nas legislaturas mais recentes, dos períodos em que a apreciação, discussão e votação das iniciativas é realizada.

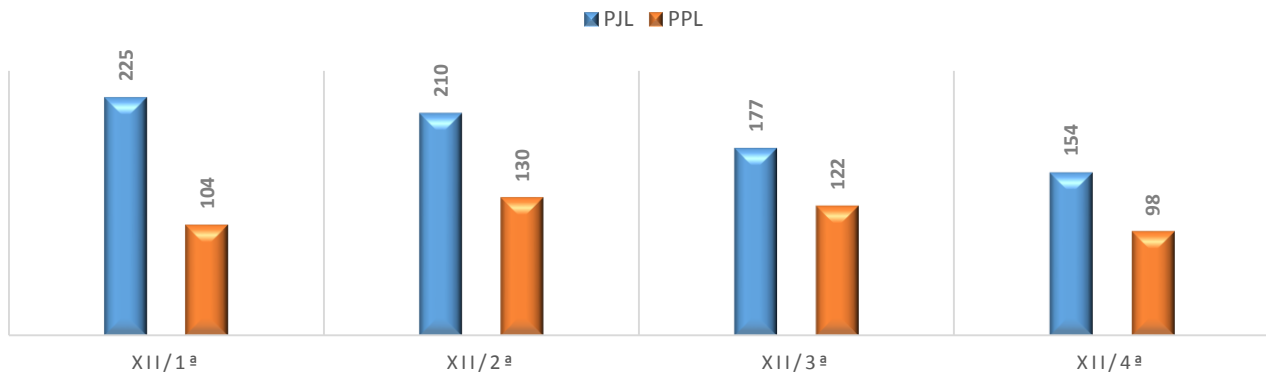
Esta tendência é mais marcada na última legislatura e, em especial, na sua última sessão legislativa (a 4ª), pelo que dedicamos este capítulo à análise mais detalhada das circunstâncias em que tal ocorreu. A lista completa das iniciativas que deram origem a lei nas XI e XII Legislaturas pode ser consultada no [Apêndice](#) a esta folha informativa.

A análise dos tempos médios de aprovação de iniciativas, por sessão legislativa, ao longo da XII Legislatura revela uma tendência marcante no sentido da aceleração do processo legislativo, sobretudo no caso dos projetos de lei, como revelam a tabela II e o gráfico III. No que se refere às propostas de lei, realça-se especialmente o facto de, em média, os processos legislativos decorridos na 4ª sessão legislativa se terem concluído em menos de 100 dias.

Tabela II - Tempo médio de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)

	XII/1ª	XII/2ª	XII/3ª	XII/4ª
PJP	225	210	177	154
PPL	104	130	122	98

GRÁFICO III - TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO DAS LEIS, POR SESSÃO LEGISLATIVA, NA XII LEGISLATURA (DIAS)



Igualmente relevante para completar o quadro de análise é o cômputo dos números máximo e mínimo de dias decorridos nos processos legislativos durante a Legislatura.

2.2. – Tempo máximo de aprovação das leis

Tabela III - Tempo máximo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)

	XII/1ª	XII/2ª	XII/3ª	XII/4ª
PJP	867 ²	661 ³	537 ⁴	1094 ⁵
PPL	628 ⁶	396 ⁷	386 ⁸	148 ⁹

² [Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto](#) - Primeira alteração à Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Leis n.ºs 225/85, de 4 de julho e 254/95, de 30 de setembro – com origem no [PJP n.º 181/XII/1ª](#) (PS), bem como nos PJP n.ºs [438/XII/2ª](#) (PSD) e [556/XI/2ª](#) (BE), admitidos em data posterior.

³ [Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto](#) - Quinta alteração à Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que aprova a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa – com origem nos PJP n.ºs [286/XII/2ª](#) (BE), [287/XII/2ª](#) (BE), [288/XII/2ª](#) (BE), bem como nos PJP n.ºs [302/XII/2ª](#) (PCP), [437/XII/2ª](#) (PSD, CDS-PP), [556/XII/3ª](#) (BE), admitidos em data posterior.

⁴ [Lei n.º 30/2015, de 22 de abril](#) - Trigésima quinta alteração ao Código Penal, sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, primeira alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, primeira alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e primeira alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - com origem no [PJP n.º 453/XII/3ª](#) (PSD), bem como no [PJP n.º 601/XII/3ª](#) (PS), admitido em data posterior.

⁵ [Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto](#) - Regime jurídico da atividade de guarda-noturno – com origem no [PJP n.º 259/XII/1ª](#) (PCP), bem como no [PJP n.º 775/XII/4ª](#) (PSD, CDS-PP), admitido em data posterior.

⁶ [Lei n.º 19/2014, de 14 de abril](#), que define as bases da política de ambiente - com origem na [PPL n.º 79/XII/1ª](#) (GOV).

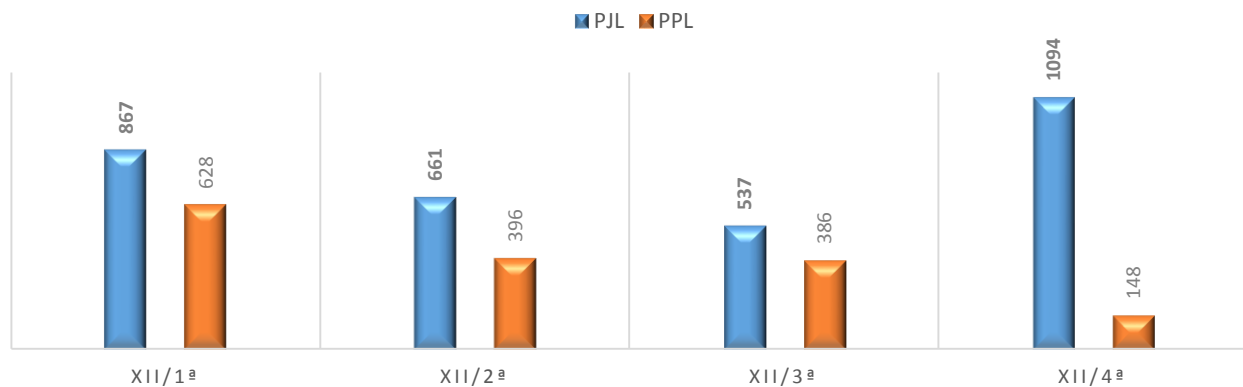
⁷ [Lei n.º 10/2014, de 6 de março](#), que aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos - com origem no [PPL n.º 125/XII/2ª](#) (GOV).

⁸ [Lei n.º 31/2015, de 23 de abril](#), que estabelece o regime de acesso e exercício da atividade de artista tauromáquico e de auxiliar de espetáculo tauromáquico - com origem na [PPL n.º 209/XII/3ª](#) (GOV).

⁹ [Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro](#) - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais - com origem na [PPL n.º 292/XII/4ª](#) (GOV).

[Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro](#) - Transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados, e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais - com origem na [PPL n.º 293/XII/4ª](#) (GOV).

GRÁFICO IV – TEMPO MÁXIMO DE APROVAÇÃO DAS LEIS, POR SESSÃO LEGISLATIVA, NA XII LEGISLATURA (DIAS)



Como é possível verificar através da leitura da tabela III e do gráfico IV, verifica-se uma tendência constante para a redução no que se refere ao registo máximo de intervalo de tempo mais longo para aprovação de uma iniciativa legislativa. Esta tendência é muito acentuada no caso das propostas de lei, na medida em que se passou de **628 dias**, na 1ª sessão legislativa para os **148 dias**, na 4ª sessão.

Assinala-se, assim, a circunstância de, nesta sessão legislativa (a 4ª), todos os processos legislativos que se concluíram com a aprovação de uma lei e que tiveram origem em proposta de lei terem decorrido em menos de 150 dias.

Por seu turno, o intervalo máximo de tempo registado nos projetos de lei na 4ª sessão legislativa (**1094 dias**) não deve ser tomado como típico, na medida em que os dois registos que lhe são imediatamente seguintes são significativamente mais reduzidos, de 737¹⁰ e de 482¹¹ dias.

[Lei n.º 159/2015, de 18 de setembro](#) - Primeira alteração ao Estatuto da Ordem dos Biólogos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais - com origem na [PPL n.º 296/XII/4ª](#) (GOV).

[Lei n.º 138/2015, de 7 de setembro](#) - Segunda alteração ao Estatuto da Ordem dos Psicólogos Portugueses, aprovado pela Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais - com origem na [PPL n.º 300/XII/4ª](#) (GOV).

[Lei n.º 157/2015, de 17 de setembro](#) - Segunda alteração ao Estatuto da Ordem dos Engenheiros Técnicos, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais - com origem na [PPL n.º 302/XII/4ª](#) (GOV).

¹⁰ [Lei n.º 90/2015, de 12 de agosto](#) - Justificação judicial de óbito em caso de naufrágio ou desaparecimento de embarcação (alteração ao Código do Registo Civil) - com origem no [PPL n.º 426/XII/2ª](#) (PCP), bem como nos PPL n.ºs [778/XII/4ª](#) (PS) e [781/XII/4ª](#) (BE) admitidos em data posterior.

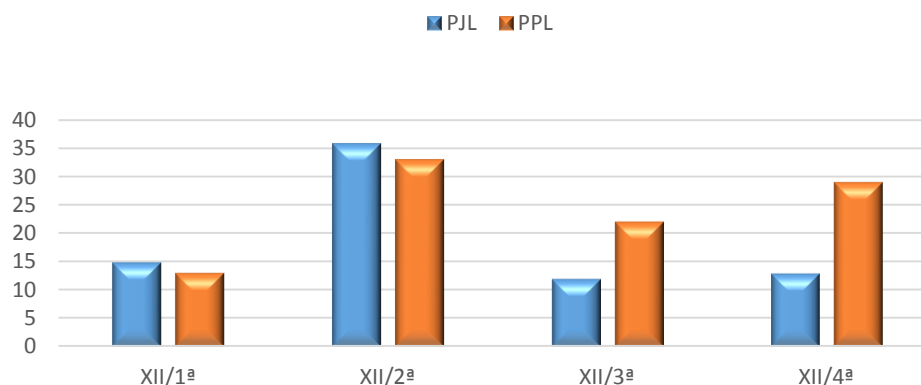
¹¹ [Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto](#) - Trigésima oitava alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, autonomizando o crime de mutilação genital feminina, criando os crimes de perseguição e casamento forçado e alterando os crimes de violação, coação sexual e importunação sexual, em cumprimento do disposto na Convenção de Istambul - com origem no [PPL n.º 515/XII/3ª](#) (CDS-PP), bem como outras iniciativas admitidas em data posterior.

2.3. – Tempo mínimo de aprovação das leis

Tabela IV – Tempo mínimo de aprovação das leis, por sessão legislativa, na XII Legislatura (dias)

	XII/1ª	XII/2ª	XII/3ª	XII/4ª
PJL	15 ¹²	36 ¹³	12 ¹⁴	13 ¹⁵
PPL	13 ¹⁶	33 ¹⁷	22 ¹⁸	29 ¹⁹

GRÁFICO V – TEMPO MÍNIMO DE APROVAÇÃO DAS LEIS, POR SESSÃO LEGISLATIVA, NA XII LEGISLATURA (DIAS)



Relativamente ao tempo mínimo, não sendo possível apontar tendências, regista-se a dificuldade em realizar todas as fases do processo legislativo nos intervalos de tempo mais curtos registados ao longo da Legislatura. Esses intervalos

¹² [Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro](#), que procede à oitava alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com origem no [PJL n.º 109/XII/1ª](#) (PSD; PS, PSP, BE, CDS-PP, PEV).

¹³ [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#), de reorganização administrativa do território das freguesias, com origem no [PJL 320/XII/2ª](#) (PSD, CDS-PP).

¹⁴ [Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro](#), que repõe o regime especial de aposentação para educadores de infância e professores do 1.º ciclo do ensino básico do ensino público em regime de monodocência que concluíram o curso do Magistério Primário e da Educação de Infância em 1975 e 1976, com origem no [PJL n.º 644/XII/3ª](#) (PSD, PS, CDS-PP, BE, PEV).

¹⁵ [Lei n.º 24/2015, de 27 de março](#) – Primeira alteração à Lei n.º 59/90, de 21 de novembro (Autonomia administrativa dos órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República) - com origem no [PJL 793/XII/4ª](#) (PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE, PEV).

¹⁶ [Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto](#), que procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2011, aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, no âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira, com origem na [PPL n.º 5/XII/1ª](#) (GOV), e [Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro](#), que procede à segunda alteração à Lei Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com origem na [PPL n.º 6/XII/1ª](#) (GOV).

¹⁷ [Lei n.º 51/2013, de 24 de julho](#), que procede à primeira alteração à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), à alteração do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, do Código dos Impostos Especiais de Consumo, do Estatuto dos Benefícios Fiscais, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho, e à Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, com origem na [PPL n.º 151/XII/2ª](#) (GOV).

¹⁸ [Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro](#), que procede à segunda alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), à quinta alteração à Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 413/98, de 31 de dezembro, à quarta alteração à Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, e à primeira alteração aos Decretos-Leis n.ºs 133/2013, de 3 de outubro, 26-A/2014, de 17 de fevereiro, e 165-A/2013, de 23 de dezembro, alterando ainda o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, o Código dos Impostos Especiais de Consumo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Regime Geral das Infrações Tributárias, com origem na [PPL n.º 244/XII/3ª](#) (GOV)

¹⁹ [Lei n.º 76/2014, de 11 de novembro](#) - Autoriza o Governo a definir os termos e as condições para o acesso à profissão de ama e o exercício da respetiva atividade - com origem na [PPL n.º 248/XII/4ª](#) (GOV).

foram de **12 dias**, como resulta da tabela IV e do gráfico V, no caso da [Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro](#), que repõe o regime especial de aposentação para educadores de infância e professores do 1.º ciclo do ensino básico do ensino público em regime de monodocência que concluíram o curso do Magistério Primário e da Educação de Infância em 1975 e 1976, com origem em projeto de lei²⁰ e de **13 dias**, nos casos da [Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto](#), que procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2011, aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, no âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira, e da [Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro](#), que procede à segunda alteração à Lei Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril, ambas com origem em propostas de lei^{21,22}.

Para garantir a aceleração da tramitação do respetivo processo legislativo, a Lei n.º 71/2014 foi discutida na generalidade no dia em que foi admitida e todas as fases de discussão e votação (na generalidade, na especialidade e votação final global) foram realizadas no mesmo dia. Não foi elaborada a nota técnica prevista no artigo 131.º do Regimento e foi dispensada a redação final.

Por seu turno, no caso das supra mencionadas Lei n.º 48/2011 e Lei n.º 50/2011, a contribuir para a celeridade dos processos legislativos, assinala-se o facto de as respetivas discussão e votação na generalidade e discussão e votação na especialidade terem ocorrido no mesmo dia e de ter sido dispensado o prazo de reclamação contra inexatidões previsto no art.º 157.º do Regimento. Em ambos os casos, apesar de o prazo para a sua produção ter sido reduzido, os serviços asseguraram a elaboração da nota técnica.

Note-se, por fim, que as propostas de lei cujo processo legislativo decorreu de forma mais célere estão frequentemente relacionadas com matérias orçamentais ou fiscais. Nos projetos de lei, é interessante apontar que praticamente todos os registos relativos ao intervalo mínimo de aprovação, dizem respeito a projetos apresentados por todas as bancadas parlamentares, o que realça a circunstância de o processo legislativo decorrer de forma marcadamente célere quando há consenso.

²⁰ [Trabalhos preparatórios](#) da Lei n.º 71/2014.

²¹ [Trabalhos preparatórios](#) da Lei n.º 48/2011.

²² [Trabalhos preparatórios](#) da Lei n.º 50/2011.