

BOLETIM
Observatório
da Legislação
Portuguesa

2

DEZEMBRO 2009



ÍNDICE

Coordenação

João Caupers
 Marta Tavares de Almeida
 Pierre Guibentif

Propriedade e Edição

Faculdade de Direito
 da Universidade Nova de Lisboa
 Campus de Campolide
 1099-032 Lisboa
 Telefone 21 384 74 20

Periodicidade

Anual

Distribuição Gratuita

Capa e arranjo gráfico
 B2 Design

Dezembro 2009

www.fd.uni.pt

[Entrar em **Investigação**]

O Observatório da Legislação Portuguesa
 Apresentação

I PARTE

Comentários sobre a produção legislativa em 2008

1. Análise quantitativa dos dados apresentados

- a) Volume anual da produção normativa: Tabelas I a III
- b) Origem das leis - análise exploratória: Tabelas IV e V

Tabela I Total de diplomas publicados

Tabela II Leis

Tabela III Decretos-Lei

Tabela IV Iniciativas legislativas que deram origem a leis

Tabela V Leis resultantes de apreciação parlamentar de Decretos-Lei

2. Breve análise de conteúdo da produção legislativa

Legislação com impacto no sistema judicial

Legislação no âmbito da reforma da função pública

Legislação na área do ambiente e da energia

Legislação no domínio da segurança

Legislação de combate à corrupção

Código dos Contratos Públicos

Novo regime jurídico do divórcio

II PARTE

Em torno de um estudo de caso sobre rectificações
 legislativas no Código de Processo Penal



Observatório da Legislação Portuguesa

O *Observatório da Legislação Portuguesa* é um projecto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), o qual é financiado por verbas atribuídas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

A equipa de investigação é composta pelos Professores João Caupers e Pierre Guibentif e por Marta Tavares de Almeida. E ainda por bolseiros de investigação científica, recrutados através de concurso, de entre alunos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com preferência para os alunos inscritos nas disciplinas de Ciência de Legislação, Análise Económica do Direito ou Sociologia do Direito.

No ano académico 2008/2009, a programação e coordenação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa* são da responsabilidade de Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif. Convidámos Miguel Pedrosa Machado, especialista em Direito Penal, para orientar o tema desenvolvido na Parte II deste *Boletim*. Os alunos de mestrado da FDUNL, abaixo referidos, deram colaboração para a recolha e inserção de dados na base de dados do *Observatório da Legislação Portuguesa*, bem como para a análise qualitativa e quantitativa da legislação considerada no período de observação. Deram ainda o seu contributo na recolha e inserção de dados os alunos de licenciatura abaixo mencionados.

ANO ACADÉMICO 2008/2009

Coordenação:

Marta Tavares de Almeida
Pierre Guibentif

Especialista convidado

Miguel Pedrosa Machado

Bolseiros de Investigação:

Alunos de Mestrado da FDUNL:

Adriana Correia Oliveira

Sandra Pereira

Sónia Rodrigues

Alunos de Licenciatura da FDUNL:

André Campo

Luís Carlos Alves Dias



BOLETIM N.º 2

OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

Apresentação

1. No *Boletim n.º 0*, primeira publicação do *Observatório da Legislação Portuguesa*, vinda a lume em Julho de 2007, foi considerada tarefa prioritária a leitura da actividade legislativa em termos quantitativos, porquanto se considerou que a mesma representa um importante contributo para a compreensão da política (*policy*) legislativa. Para além de comentários específicos sobre as tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2002-2006), apresentou-se uma análise mais detalhada das autorizações legislativas aprovadas nesse mesmo período.

2. No *Boletim n.º 1* manteve-se a preocupação de fornecer dados quantitativos sobre a actividade legislativa.

Numa I Parte, apresentámos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2002-2007), de modo a permitir uma visão global da actividade legislativa parlamentar e governamental.

Numa II Parte, e com base na recolha de dados referentes ao ano de 2007, analisámos as RCM publicadas no XVII Governo Constitucional, com especial atenção para as RCM programáticas. Com efeito, apesar de representarem apenas 8,3% do universo total das RCM aprovadas neste período, as RCM programáticas assumiram uma importância fundamental pelo papel que verificámos terem no desenvolvimento da política legislativa.

3. No *Boletim n.º 2* mantemos a estrutura adoptada no número anterior, distinguindo duas partes. Na I Parte apresentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2002-2008). Nos comentários à produção legislativa do ano 2008, procedemos a uma análise quantitativa e qualitativa da actividade legislativa. Neste âmbito, destacamos a legislação produzida em alguns domínios, que considerámos mais relevantes pelo seu presumível impacto político, social e económico. Na II Parte analisamos a questão das rectificações, tomando como base para um estudo de caso o Código de Processo Penal. Começamos por determinar o próprio conceito de rectificações legislativas, para facilitar a sua compreensão e correcta aplicação. E, num segundo momento, procedemos à análise das rectificações ao Código de Processo Penal

4. Os dados recolhidos no presente, bem como nos números anteriores, têm como fonte de informação principal a Base de Dados Relacional desenvolvida no âmbito deste projecto. Esta foi concebida como uma ferramenta que complementa as bases de dados oficiais armazenando actualmente a legislação publicada em Portugal (*Diário da República electrónico, Digesto*). Enquanto estas se destinam principalmente à consulta dos diplomas individuais, a base do *Observatório da Legislação Portuguesa* destina-se a fornecer dados relativos à produção legislativa no seu conjunto, produzindo nomeadamente estatísticas sobre o volume da matéria legislativa, a distribuição deste volume por domínios do direito, a longevidade dos diplomas, a frequência das suas alterações, as modalidades de regulamentação, etc.

A elaboração das tabelas que se apresentam neste número tem como fontes de informação: a Base de Dados relacional desenvolvida no âmbito do *Observatório da Legislação Portuguesa*, o Digesto, a Base de Dados do Parlamento e o Diário da República.

Dado que este é um projecto em desenvolvimento e acreditando que o mesmo pode dar um contributo significativo para os debates em torno da produção normativa, mantemos o convite aberto para que nos enviem críticas e sugestões que possam melhorar esta publicação.

I PARTE

Versão 10 de Novembro 2009

COMENTÁRIOS SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM 2008

1 Análise quantitativa dos dados apresentados

a) Volume anual da produção legislativa: Tabelas I a III

Ao apresentar o volume anual de actos legislativos (leis e decretos-lei) e demais diplomas aprovados pelo Governo (decretos regulamentares, resoluções do Conselho de Ministros, decretos e portarias)¹, a **Tabela I** oferece, em termos quantitativos, uma leitura da actividade legislativa da Assembleia da República e do Governo.

As **Tabelas II** e **III** propõem uma análise mais detalhada dos actos legislativos publicados no ano de 2008.

Considerando as tabelas mencionadas, podemos constatar que o volume global de diplomas publicados em 2008 é semelhante àquele que se verificou nos restantes anos analisados (2002-2007). A actividade legislativa traduz-se nos seguintes números: **73** leis, **259** decretos-lei, **21** decretos regulamentares, **213** Resoluções de Conselho de Ministros, **58** decretos e **1652** portarias num total de **2276** diplomas.

Numa análise mais detalhada observa-se que:

- Quanto às leis publicadas em 2008, verifica-se um número total (73) próximo do alcançado em 2007 (75), mantendo-se assim um nível mais elevado do que nos outros anos analisados, com a excepção do ano 2003².
- O volume total de decretos-lei (259) e decretos regulamentares (21) relativo ao ano de 2008 indica-nos que houve uma aproximação aos números dos anos anteriores, depois de um ano (2007) que evidenciou números excepcionalmente elevados. Tal deveu-se ao número elevado de decretos-lei e decretos regulamentares publicados que correspondem a diplomas de aprovação da orgânica de serviços da administração directa e de institutos públicos, no quadro do PRACE (ver *Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim nº 1, edição da FDUNL, Novembro de 2008, p. 11).
- Num total de 58 decretos, 47 incidem sobre matérias relativas a acordos internacionais e são aprovados pelo Governo ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 197º da Constituição. No ano de 2008 verifica-se um aumento da aprovação de acordos internacionais pelo Governo em comparação com o ano de 2007 (ver *Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim nº 1, edição da FDUNL, Novembro de 2008, p. 11).

1 Não considerámos a legislação regional, que mereceria tratamento autónomo, um trabalho não compatível com a actual dimensão da equipa investigadora do Observatório da Legislação Portuguesa.

2 Salienta-se que o número particularmente elevado de leis publicadas em 2003 (115) deve-se à aprovação de um número significativo de leis relacionadas com a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações (42; o que aconteceu também em 2005). No entanto, mesmo excluindo as leis desta natureza, o ano de 2003 apresenta um número de leis (73) ligeiramente mais elevado do que o observado nos três anos seguintes.

No total de portarias aprovadas, e à semelhança dos anos anteriores, verifica-se um número muito elevado de portarias relacionadas com a actividade cinegética (962), como se pode ver na **Tabela I**, nota de rodapé 2.

b) Origem das leis – análise exploratória: **Tabelas IV e V**

Na **Tabela IV** procurámos evidenciar o número de leis aprovadas que resultam da exclusiva iniciativa legislativa do Governo, em contraponto com as que resultam de iniciativa legislativa de deputados ou grupos parlamentares.

Numa análise do volume total de leis publicadas em 2007 (75) e 2008 (73) verificámos que a iniciativa legislativa do Governo representa 68,5% do total das iniciativas que deram origem a leis. Esta situação poderá ser explicada pelo facto de ao longo deste período o Governo dispor de uma maioria absoluta no Parlamento³.

No âmbito das iniciativas legislativas do Governo quisemos analisar a relação entre as propostas de lei e os pedidos de autorização legislativa, dados que apresentámos no *Boletim nº1*, referentes a 2003 e 2007⁴. No ano de 2008 interessava saber se o XVII Governo Constitucional manteria a tendência, que já parecia desenhar-se em 2007, da apresentação de propostas de lei em detrimento de pedidos de autorização legislativa. De facto, esta tendência parece reforçar-se: num total de **50** leis de exclusiva iniciativa do Governo, apenas **8** são leis de autorização legislativa⁵.

A **Tabela IV** merece ainda os seguintes comentários:

Dada a complexidade do procedimento legislativo parlamentar, na construção desta Tabela procurámos: por um lado, distinguir claramente as situações em que uma proposta de lei ou um projecto de lei podem conduzir linearmente a uma lei ou podem ser seguidos de uma ou várias iniciativas legislativas supervenientes; por outro lado, evidenciar que tanto as iniciativas legislativas originárias, como as iniciativas legislativas supervenientes que emanam do Governo ou de deputados e grupos parlamentares, podem apresentar várias combinações.

A tabela construída nesta base permite várias constatações:

- Nos anos de 2007 e 2008, notamos uma proporção constante de leis aprovadas de exclusiva iniciativa legislativa parlamentar: **16** num total de **75 leis**(21,3%) e **15** num total de **73 leis**(20,55%), respectivamente. Em 2003, a proporção é bastante mais elevada, contamos **58** leis num total de **115 leis** (50,43%). Recordamos que foi um ano em que houve a aprovação de várias leis criando freguesias, limites territoriais e alterando denominações (**Tabela II**).

³ Como refere Jorge Miranda «Em épocas de Governo minoritário ou sem base parlamentar observa-se o aumento de leis de iniciativa dos Deputados, ao passo que com Governos maioritários, sobretudo de um só partido, se regista o seu declínio em favor do papel dirigente das propostas governamentais» in Manual de Direito Constitucional, Tomo V Actividade Constitucional do Estado, 3ª edição, 2004, p. 249.

⁴ Sobre a relação entre o número total de leis de iniciativa legislativa do Governo e o número de leis de autorização legislativa, nos anos 2003 e 2007, veja-se Observatório da Legislação Portuguesa, Boletim nº 1, edição da FDUNL, Novembro de 2008, p. 12.

⁵ No ano de 2007, num total de 50 leis de exclusiva iniciativa legislativa do Governo, verifica-se a existência de 13 leis de autorização legislativa.

- Uma iniciativa legislativa originária revestindo a forma de projecto de lei seguida de uma proposta de alteração (Governo) é uma situação que raramente se verifica. Quer no ano de 2003, quer em 2007, registámos um caso, em 2008, nenhum.
- Leis aprovadas tendo na sua origem uma iniciativa legislativa originária simultaneamente com a forma de proposta de lei e de projecto de lei é uma situação pouco expressiva nos anos analisados.
- A Assembleia da República, no âmbito da sua função de fiscalização política da actividade legislativa do Governo, nos termos da alínea c) do artigo 162º e do artigo 169º da Constituição, tem exercido com pouca frequência a apreciação parlamentar de actos legislativos. Assim, em 2003 regista-se apenas uma apreciação parlamentar; em 2007, nenhuma; em 2008, cinco (**Tabela V**).

TABELA I

TOTAL DE DIPLOMAS PUBLICADOS*

| | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|--|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| Total de Diplomas | 2278 | 100% | 2210 | 100% | 2465 | 100% | 1923 | 100% | 2007 | 100% | 2546 | 100% | 2276 | 100% |
| Leis ¹ | 40 | 1,76 | 115 | 5,20 | 63 | 2,56 | 69 | 3,59 | 65 | 3,24 | 75 | 2,95 | 73 | 3,21 |
| Decretos-Lei | 334 | 14,66 | 342 | 15,48 | 257 | 10,43 | 244 | 12,69 | 252 | 12,56 | 424 | 16,65 | 259 | 11,38 |
| Decretos Regulamentares | 50 | 2,19 | 18 | 0,81 | 26 | 1,05 | 14 | 0,73 | 21 | 1,05 | 92 | 3,61 | 21 | 0,92 |
| Resoluções do Conselho de Ministros | 155 | 6,80 | 201 | 9,10 | 195 | 7,91 | 204 | 10,61 | 174 | 8,67 | 197 | 7,74 | 213 | 9,36 |
| Decretos | 41 | 1,80 | 56 | 2,53 | 39 | 1,58 | 29 | 1,51 | 26 | 1,30 | 32 | 1,26 | 58 | 2,55 |
| Portarias ² | 1658 | 72,78 | 1478 | 66,88 | 1885 | 76,47 | 1363 | 70,88 | 1469 | 73,19 | 1726 | 67,79 | 1652 | 72,58 |

*Obsv: Esta tabela apresenta o volume anual de actos legislativos (leis e decretos-lei) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na I série do D.R., nos termos da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro, na versão republicada em anexo à Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministros; decretos e portarias).

Não considerámos a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo.

¹ Neste campo estão incluídas as Leis que autorizam a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

Ano de 2003: neste número de Leis incluem-se 42 Leis autorizando a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

Ano de 2005: neste número de Leis incluem-se 31 Leis autorizando a criação de freguesias, a fixação de limites territoriais e a alteração de denominações.

² As portarias mencionadas incluem um grande número de portarias relacionadas com a actividade cinegética como resulta da tabela que se segue:

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cinegéticas | 985 | 733 | 1190 | 604 | 870 | 876 | 962 |
| Outras | 673 | 745 | 695 | 759 | 599 | 850 | 690 |

TABELA II

Leis

| | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|--|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| Total | 40 | 100% | 115 | 100% | 63 | 100% | 69 | 100% | 65 | 100% | 75 | 100% | 73 | 100% |
| Leis Constitucionais¹ | - | - | - | - | 1 | 1,59 | 1 | 2,63 | - | - | - | - | - | - |
| Leis Orgânicas | 2 | 5,00 | 2 | 2,74 | 5 | 7,94 | 5 | 13,16 | 5 | 7,69 | 2 | 2,67 | 3 | 4,11 |
| Leis de Autorização Legislativa² | 10 | 25,00 | 20 | 27,40 | 6 | 9,52 | 3 | 7,89 | 7 | 10,77 | 13 | 17,33 | 8 | 10,96 |
| Leis de Bases³ | - | - | - | - | 1 | 1,59 | - | - | 1 | 1,54 | 2 | 2,67 | - | - |
| Leis de Transposição de Directivas | - | - | 3 | 4,11 | 5 | 7,94 | 1 | 2,63 | 5 | 7,69 | 3 | 4,00 | 6 | 8,22 |
| Outras Leis | 28 | 70,00 | 48 | 65,75 | 45 | 71,43 | 28 | 73,68 | 47 | 72,31 | 55 | 73,33 | 56 | 76,71 |
| Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações⁴ | - | - | 42 | - | - | - | 31 | - | - | - | - | - | - | - |

1 Leis Constitucionais:

Ano de 2004: Lei Constitucional n.º 1/2004, altera a Constituição da República Portuguesa (sexta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

Ano de 2005: Lei Constitucional n.º 1/2005, altera a Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

2 Leis de Autorização Legislativa:

Não se incluem as autorizações legislativas contidas na Lei do Orçamento.

Incluem-se as leis de autorização legislativa «utilizadas» e «não utilizadas».

Leis que autorizam o Governo a transpor directivas:

Ano de 2002: Lei n.º 18/2002;

Ano de 2003: Lei n.º 7/2003; Lei n.º 27/2003.

Ano de 2006: Lei n.º 3/2006; Lei n.º 11/2006; Lei n.º 18/2006;

Ano de 2007: Lei n.º 25/2007; Lei n.º 65-A/2007

Ano de 2008: Lei n.º 55/2008, de 04 de Setembro.

3 Leis de Bases:

Nos anos de 2002 e 2005 não houve aprovação de nenhuma lei de bases, mas deram-se alterações ao regime de leis de bases já existentes:

Lei n.º 13/2002, aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, altera o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, o Código de Processo Civil, o Código das Expropriações e a **Lei de Bases do Ambiente**.

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

Lei n.º 49/2005, altera a **Lei de Bases do Sistema Educativo** e a **Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior**.

Lei n.º 27/2006, aprova a **Lei de Bases da Protecção Civil**.

Lei n.º 4/2007, aprova as **Bases Gerais do Sistema de Segurança Social**.

Lei n.º 5/2007, aprova a **Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto**.

4 Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações:

Para facilitar a comparação entre os anos analisados, as leis desta categoria não são tidas em conta no cálculo das percentagens.

TABELA III**Decretos-lei****A – Relevância dos decretos-lei autorizados**

| | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|----------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| Total | 334 | 100% | 342 | 100% | 257 | 100% | 244 | 100% | 252 | 100% | 424 | 100% | 259 | 100% |
| Decretos-lei autorizados* | 10 | 3,00 | 28 | 8,00 | 13 | 5,00 | 9 | 4,00 | 11 | 4,00 | 24 | 6,00 | 13 | 5,01 |
| Outros decretos-lei | 324 | 97,00 | 314 | 92,00 | 244 | 95,00 | 235 | 96,00 | 241 | 96,00 | 400 | 94,00 | 246 | 94,98 |

* **Decretos-lei autorizados:** não há, na maior parte dos anos, correspondência entre o número anual de leis de autorização legislativa aprovadas e o número anual de decretos – lei autorizados, por três ordens de razões: os decretos – lei podem ter sido aprovados ao abrigo de leis de autorização do ano anterior; as leis de autorização legislativa podem ter uma execução parcelada; as leis de autorização legislativa podem não ter sido utilizadas.

B – Relevância do Direito Europeu

| | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|---|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| Total | 334 | 100% | 342 | 100% | 257 | 100% | 244 | 100% | 252 | 100% | 424 | 100% | 259 | 100% |
| Decretos-lei de transposição de directivas | 52 | 15,57 | 99 | 28,95 | 52 | 20,23 | 66 | 27,05 | 51 | 20,24 | 66 | 15,57 | 48 | 18,53 |
| Decretos-lei regulamentando regulamentos europeus* | 3 | 0,90 | – | | 2 | 0,78 | 4 | 1,64 | 6 | 2,38 | 8 | 1,89 | 7 | 2,70 |
| Outros Decretos-lei | 279 | 83,53 | 243 | 71,05 | 203 | 78,99 | 174 | 71,31 | 195 | 77,38 | 350 | 82,55 | 204 | 78,76 |

* **Decretos-Lei que vêm regulamentar regulamentos europeus:**

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

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

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

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

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

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

TABELA IV**Iniciativas legislativas que deram origem a leis**

| Iniciativas legislativas originárias | Iniciativas legislativas supervenientes | Resultado | 2003 | 2007 | 2008 |
|---|---|---------------------------------|------------|-----------|-----------|
| Propostas de lei | Propostas de alteração (Governo) ¹ | Leis de autorização legislativa | 20 | 13 | 8 |
| | | Leis | 17 | 25 | 36 |
| | Propostas de alteração (Deputados ou grupos parlamentares) | Leis | 13 | 12 | 6 |
| Projectos de lei | Propostas de alteração (Deputados ou grupos parlamentares) ² | Leis | 58 | 16 | 15 |
| | Propostas de alteração (Governo) | Leis | 1 | 1 | - |
| Propostas e projectos de lei ³ | | Leis | 5 | 8 | 3 |
| Apreciação parlamentar de Decretos-Lei ⁴ | | Leis | 1 | | 5 |
| TOTAL DE LEIS APROVADAS | | | 115 | 75 | 73 |

1 Neste campo incluem-se: leis cuja iniciativa originária foi do Governo; leis cuja iniciativa originária foi do Governo, que apresentou ainda uma proposta de alteração à proposta de lei apresentada originariamente.

2 Neste campo incluem-se: leis cuja iniciativa originária foi dos Deputados ou grupos parlamentares; leis cuja iniciativa originária revestiu a forma de projecto de lei, seguido de uma proposta de alteração da iniciativa dos Deputados ou grupos parlamentares.

3 Neste campo incluem-se: leis cuja iniciativa originária revestiu, simultaneamente, a forma de proposta de lei e de projecto de lei.

4 Vide desenvolvimentos – Tabela V.

TABELA V

Leis resultantes de apreciação parlamentar de decretos-lei nos anos 2003 e 2008

| Anos | Decreto-Lei | Lei |
|------|--|---|
| 2003 | Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. | Lei n.º 41/2003, 22 de Agosto, primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro que regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais; Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 13/2003, de 11 de Outubro. |
| | Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro. | Lei n.º 13/2008, de 29 de Fevereiro, primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, que atribui às EP - Estradas de Portugal, S. A., a concessão do financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional e aprova as bases da concessão. |
| 2008 | Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de Janeiro. | Lei n.º 21/2008, de 12 de Maio, primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de Janeiro, que define os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo. |
| | Decreto-Lei n.º 20/2008, de 31 de Janeiro. | Lei n.º 39/2008, de 11 de Agosto, primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 20/2008, de 31 de Janeiro, que simplifica o regime do registo de veículos e procede à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro, à sétima alteração ao Regulamento do Registo de Automóveis, aprovado pelo Decreto n.º 55/75, de 12 de Fevereiro, à décima sexta alteração ao Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 178-A/2005, de 28 de Outubro. |
| | Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro. | Lei n.º 43/2008, de 27 de Agosto, primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, que «[n]o uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2007, de 23 de Julho, aprova o Regulamento das Custas Processuais, procedendo à revogação do Código das Custas Judiciais e a alterações ao Código de Processo Civil, ao Código de Processo Penal, ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, ao Código do Registo Comercial, ao Código do Registo Civil, ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, à Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, e aos Decretos-Leis n.os 75/2000, de 9 de Maio, 35 781, de 5 de Agosto de 1946, e 108/2006, de 8 de Junho». |
| | Decreto-Lei n.º 66/2008, de 9 de Abril. | Lei n.º 50/2008, de 27 de Agosto, primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 66/2008, de 9 de Abril, que «regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos residentes e estudantes, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira». |

2. Breve análise de conteúdo da produção legislativa

Numa primeira análise do ano 2008 destaca-se, em termos tanto quantitativos (número de diplomas publicados) como qualitativos (presumível impacto político, social e económico), a actividade legislativa incidindo sobre: a organização do sistema judicial; a reforma da função pública; as questões de ambiente e energia; o domínio da segurança; o combate à corrupção. Não se pode deixar de mencionar também o Código dos Contratos Públicos e o novo regime jurídico do divórcio.

2.1. Legislação com impacto no sistema judicial: Regulamento das Custas Processuais; Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

As medidas aprovadas em 2008 vêm dar continuidade às directrizes da política de justiça traçadas no programa do XVII Governo Constitucional e reafirmadas no acordo político parlamentar para a reforma da Justiça celebrado entre o PS e o PSD¹. Neste quadro, assume particular importância a RCM nº 122/2006², que aprovou orientações para a apresentação à Assembleia da República de um conjunto alargado de iniciativas legislativas visando o sistema judicial.

A RCM nº 122/2006 recomendava uma proposta de lei que procedesse à simplificação e modernização do regime jurídico das custas judiciais. Neste sentido, foi aprovada a Lei nº 26/2007, de 23 de Julho, que autorizou o Governo a aprovar o Regulamento das Custas Processuais, introduzindo mecanismos de modernização e simplificação do sistema de custas, a revogar o Código das Custas Judiciais e a alterar o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal e o Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Na sequência da Lei de Autorização Legislativa foi aprovado o Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de Fevereiro, que aprova o Regulamento das Custas Processuais, procedendo à revogação do Código das Custas Judiciais e à alteração dos diplomas acima referidos, introduzindo ainda alterações, nomeadamente, aos Códigos do Registo Comercial e do Registo Civil. Tendo entrado em vigor a 1 de Setembro de 2008, este novo Regulamento das Custas Processuais foi alvo de contestação, em particular por parte da Ordem dos Advogados, que aponta as graves dificuldades que a nova legislação cria no acesso à justiça.

Na produção legislativa de 2008 salienta-se ainda a aprovação da Lei nº 52/2008, de 28 de Agosto³, Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, regulamentada com carácter experimental e provisório pelo Decreto-Lei nº 28/2009, de 28 de Janeiro. Deverão aproximar-se desta legislação outros diplomas importantes, também de carácter experimental, preparados pela Direcção-Geral da Política da Justiça do Ministério da Justiça, a saber: o Decreto-Lei nº 108/2006, de 8 de Junho, que criou um regime processual civil experimental e a Lei nº 21/2007, de 12 de Junho, que criou um regime de mediação penal experimental.

1 Acordo celebrado a 6 de Setembro de 2006 e, como se sabe, denunciado pelo PSD no início de 2008. Este acordo pode ser consultado em www.ps.parlamento.pt/documentos/Acordo_Justica_08_09_2006.pdf

2 Para mais desenvolvimentos, vide Observatório da Legislação Portuguesa, Boletim nº 1, edição da FDUNL, Novembro de 2008, pp. 22/23 e 36-39.

3 A Lei surge na sequência da RCM nº 122/2006, de 25 de Setembro, que previa expressamente a aprovação de uma proposta de lei que procedesse à revisão do mapa judiciário.

A nova organização do mapa judiciário tem sido contestada e levantou polémica quanto à sua operacionalidade e funcionalidade. Foi a antecipação de tais problemas e efeitos imprevistos, dificilmente evitáveis no caso de uma medida inovadora, que motivou a adopção de um regime experimental.

A técnica da legislação experimental tem sido introduzida em alguns países europeus – nomeadamente a Áustria, Alemanha, França⁴ – perante situações novas, em matérias sensíveis do ponto de vista jurídico e social, sobre as quais o legislador tem dúvidas quanto aos efeitos da nova legislação. A legislação experimental, no tempo e no espaço, surge assim, entre a avaliação prospectiva e a avaliação retrospectiva, como uma ferramenta que permite ao legislador colher informações, durante um período delimitado na própria lei. Existe já, nos países referidos, importante jurisprudência, que se tem pronunciado sobre a inexistência de violação do princípio da igualdade, desde que exista um interesse público, que o período experimental seja limitado no tempo e que o carácter experimental e temporário da legislação seja expresso no texto legislativo.

Em Portugal existe também já uma decisão do Tribunal Constitucional (Acórdão nº 69/2008), que, pela primeira vez, aborda a questão da legislação experimental. Neste Acórdão, que se pronuncia sobre um recurso de constitucionalidade interposto pelo Ministério Público com fundamento na violação do princípio da igualdade, estão em apreciação as normas constantes do artigo 21º do Decreto-Lei nº 108/2006, de 8 de Junho, e o artigo único da Portaria nº 955/2006, de 13 de Setembro, que limitam a determinadas circunscrições judiciais a aplicação do novo regime processual civil. No texto do Acórdão, depois de uma revisão da jurisprudência constitucional que vem densificando o conteúdo do princípio da igualdade, conclui-se que a «desigualdade de tratamento é razoavelmente fundada na natureza experimental do regime». Entra-se, de seguida, na terceira parte da decisão do Tribunal Constitucional, na análise dos fundamentos constitucionais da legislação experimental, para se concluir que «por nenhuma razão merece qualquer censura constitucional» desde que respeite os princípios constitucionais (orgânicos, procedimentais e materiais), que haja especial atenção ao princípio da proporcionalidade, reduzindo ao mínimo possível os encargos especiais impostos aos cidadãos – e que se deixe claro no texto legislativo quais os limites temporais e espaciais da legislação em causa.

Deverá agora decorrer algum tempo sobre a entrada em vigor da Lei n.º 52/2008, diploma que procede à revisão do mapa judiciário, para se avaliarem os efeitos do novo diploma, se corrigirem eventuais imperfeições ou incorrecções e, finalmente, se adoptar novo diploma que generalize a sua aplicação ao território nacional.

2.2. Legislação no âmbito da reforma da função pública

A análise das principais leis aprovadas no âmbito da função pública, bem como das respectivas exposições de motivos, revela o objectivo central na aprovação destes diplomas: aproximar o regime jurídico da função pública e o regime laboral comum, ou seja, o previsto na Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto. Verifica-se assim uma nítida tendência para a harmonização entre os regimes laborais público e privado.

⁴ Florence Crouzatier-Durand, « Reflexões sobre o conceito de experimentação legislativa - a propósito da lei constitucional de 28 de Março de 2003 relativa à organização descentralizada da República », Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, nº 39, Janeiro. Março 2005.

Neste âmbito tem um papel preponderante a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Trata-se de um diploma central na reconfiguração do enquadramento jurídico dos trabalhadores da Administração Pública, designadamente no que toca aos diferentes tipos de vínculos de emprego público, à matéria da negociação colectiva, à organização das carreiras e às remunerações. Esta lei assenta numa nova visão, e numa nova política (*policy*), quando comparada com as anteriores leis do funcionalismo público.

A Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, que aprova o estatuto disciplinar dos trabalhadores do sector público e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas, inscrevem-se na linha da Lei n.º 12-A/2008. Também a Lei n.º 11/2008, de 20 de Fevereiro, que define a protecção no desemprego dos trabalhadores da Administração Pública, segue a mesma orientação. Prevêem-se nesta lei regras específicas que visam acautelar situações precárias no emprego público, baseando-se no regime geral de protecção no desemprego.

Este movimento de harmonização entre as soluções legais do sector público e as soluções do sector privado tem antecedentes no ano de 2007. Veja-se a Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto, que adaptou o regime da Caixa Geral de Aposentações ao Regime Geral da Segurança Social em matéria de aposentação e cálculo de pensões.

As leis em apreço mencionam sempre a necessidade de respeitar os interesses públicos no exercício de funções públicas. E isto não obstante a convergência com o regime privado. Em relação à salvaguarda do interesse público no exercício de actividades de relevância pública, convém mencionar também a Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, que aprova o regime das associações públicas profissionais. Com efeito, o interesse público subjacente à criação destas entidades identifica-se claramente nesta lei, não obstante o paradigma de auto-regulação em que assenta. Nesta lei, procuram definir-se regras e critérios para a criação, organização e funcionamento dessas associações, articulando os interesses colectivos da profissão, mas também o interesse público, que deve traduzir-se, por exemplo, na salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos. Por outro lado, este diploma procede de uma vontade política de fomentar um regime de auto-regulação destas profissões. O que revela, aqui também, uma nova visão das relações entre os sectores público e privado.

A legislação mencionada vem concretizar algumas das medidas enunciadas no Programa do XVII Governo Constitucional⁵ no quadro da modernização da Administração Pública.

2.3. Legislação na área do ambiente e energia

Ambiente e Energia são áreas que estão interligadas em vários aspectos e nas quais se registou a publicação de importantes medidas legislativas no ano de 2008.

A principal legislação aprovada decorre de opções de política ambiental, já delineadas a nível nacional e que vêm ao encontro de orientações adoptadas a nível internacional e comunitário. Com efeito, a questão das mudanças climáticas pauta a agenda internacional. E a definição de um novo acordo sobre o regime climático pós-2012 (finda a vigência do

⁵ Programa do XVII Governo Constitucional - Ponto V, «Modernizar a Administração Pública para um País em crescimento», pp. 38-41.

Protocolo de Quioto), que se espera venha a ser concluído na Conferência das Nações Unidas a realizar em Copenhague em Dezembro 2009, não podia deixar de influenciar a aprovação de medidas legislativas que permitissem a Portugal cumprir as obrigações que decorrem do Protocolo de Quioto.

Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de Janeiro, que aprova o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE II) relativo ao período 2008/2012 e «as novas metas para políticas e medidas dos sectores de oferta de energia e dos transportes», na linha do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)⁶ e do anterior PNALE⁷, surge como mais um instrumento de combate às alterações climáticas.

Em consonância com as medidas propostas na RCM referida e demais orientações já adoptadas no domínio da eficiência energética, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 80/2008, de 20 de Maio, aprova o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética Portugal Eficiência 2015⁸. Este Plano foi sujeito a um processo de consulta pública e delineado para dar «coerência às políticas de eficiência energética, abrangendo todos os sectores e agregando as várias medidas entretanto aprovadas e um conjunto alargado de novas medidas».

Finalmente, a Resolução do Conselho de Ministros nº 21/2008, de 5 de Fevereiro, aprova a estratégia para o cumprimento das metas nacionais de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis. Como se refere no preâmbulo, há dois aspectos fundamentais a considerar no «desenvolvimento da fileira dos combustíveis». Por um lado, este desenvolvimento seria um «factor importante do crescimento sustentado da economia portuguesa e da sua competitividade, na medida em que contribuiria para a diversificação das fontes de abastecimento energético». Por outro lado, a utilização de biocombustíveis nos transportes teria «um papel fundamental no combate às alterações climáticas, representando uma das principais medidas previstas no Programa Nacional para as Alterações Climáticas». As medidas previstas na RCM em apreço incluem, nomeadamente, alterações ao regime de isenção do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), tendo em conta a utilização dos biocombustíveis.

A importância que reveste hoje em dia a política de ambiente e, necessariamente, a política energética, aconselha uma avaliação legislativa rigorosa, norteada por critérios científicos, que permita determinar a eficácia e eficiência de cada uma das medidas legislativas adoptadas na linha daquelas políticas. Tais análises terão sido feitas e têm certamente fundamentado as alterações legislativas introduzidas. Convinha dar uma ampla divulgação a esses trabalhos, que teriam interesse tanto para o público em geral, como para os especialistas que acompanham as políticas neste domínio.

6 O Programa Nacional para as Alterações Climáticas foi aprovado pela RCM nº 104/2006, de 23 de Agosto.

7 O Programa Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão, relativo ao período de 2005-2007 foi aprovado pela RCM nº 53/2005, de 3 de Março.

8 Para mais desenvolvimentos sobre a política legislativa na área da energia, nomeadamente quanto a legislação aprovada em anos anteriores, vide Observatório da Legislação Portuguesa, Boletim nº 1, edição da FDUNL, Novembro de 2008, pp. 24, 41/42.

2.4. Legislação no domínio da segurança

Nesta matéria, foram aprovados vários diplomas relevantes, dos quais salientamos a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, chamada Lei de Segurança Interna, e a Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, chamada Lei de Organização da Investigação Criminal. Embora com datas diferentes de publicação, foram aprovadas na mesma data (11 de Julho de 2008), e resultam ambas das orientações definidas pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março.

A Lei n.º 53/2008 responde à necessidade de criar um Sistema de Segurança Interna e de adoptar um conceito estratégico de segurança interna, mais específico e detalhado do que o conceito geral de segurança. Refere-se, designadamente, à protecção contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem (n.º3 do art. 1º). A concretização dos objectivos definidos nesta lei passa necessariamente pela distribuição de competências e pela operacionalização do sistema. Neste sentido, a Lei de Organização da Investigação Criminal vem reforçar a cooperação de todos os órgãos de polícia criminal. Sendo a Polícia Judiciária um dos órgãos de polícia criminal de competência genérica essencial no sistema de segurança interna, importa definir a sua estrutura orgânica. Esta é definida pela Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto, que concretiza as atribuições dadas pela Lei de Organização da Investigação Criminal, atendendo – como se salienta na Exposição de Motivos – “às novas características da criminalidade”.

Também no capítulo das entidades com missões de segurança, tendo esta noção um carácter eminentemente público, importa referir a Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto⁹. Lei que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, diploma aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 29/2003, de 22 de Agosto, relativa ao regime jurídico do exercício da actividade de segurança privada. Como entidades que actuam também neste plano sensível, é essencial que estejam sujeitas a regras e requisitos para que sejam respeitados os bens jurídicos fundamentais e para que sejam definidas as suas próprias competências e âmbito de actuação.

Uma lei que merece referência especial é a Lei n.º 5/2008, de 12 de Fevereiro, que cria uma base de dados de perfis de ADN para fins de identificação civil e criminal. Esta base de dados é um importante instrumento auxiliar da investigação criminal pois constitui o método de identificação criminal por excelência. O uso das análises de ADN no sistema de justiça criminal e a criação de bases de dados deste tipo são preconizadas por instâncias internacionais desde os anos 1990. De facto, a Exposição de Motivos refere a Recomendação R (92) 1 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 10 de Fevereiro de 1992, a Resolução 97/C 193/02 do Conselho, de 9 de Junho de 1997, a Resolução 2001/C 187/01 do Conselho, de 25 de Junho de 2001, bem como, os trabalhos produzidos no âmbito de grupos de trabalho científicos ou policiais. Acrescente-se também que o legislador teve em conta

⁹ De um ponto de vista de técnica legislativa consideramos que a Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto deveria ter republicado o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, considerando as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro e as alterações introduzidas pela referida Lei. Com efeito, nos termos do n.º3 do artigo 6º da Lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas – Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na versão republicada em anexo à Lei – n.º 42/2007, de 24 de Agosto – prevê-se que «Deve ainda proceder-se à republicação integral do diploma em anexo sempre que: a) Se somem alterações que afectem substancialmente o preceituado de um acto legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada». Cremos que esta é a situação que se verifica com as alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 35/2004.

a experiência e a legislação de outros países da Europa, como a Inglaterra (desde 1995), na Alemanha (desde 1998), na Finlândia e Noruega (desde 1999) e, mais recentemente, na Hungria e Letónia (desde 2003), apenas para citar alguns exemplos. São desta forma estipuladas as regras de inserção dos dados bem como o acesso a eles, respeitando-se os princípios fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Protecção de Dados Pessoais.

Revela-se aqui a estreita ligação entre o tema da segurança e – sendo que todas as medidas preventivas requerem a recolha de informação – o tema da protecção dos dados pessoais dos cidadãos. Esta questão coloca-se igualmente com a Lei nº 60/2008, de 16 de Setembro, que autoriza o Governo a legislar sobre a instalação obrigatória de um dispositivo electrónico de matrícula em todos os veículos automóveis. Na sequência daquela lei foram aprovados os Decretos-Lei n.ºs 112/2009 e 113/2009. O primeiro vem introduzir alterações no Regulamento de Matrícula dos Automóveis, seus Reboques, Motociclos, Ciclomotores, Triciclos, Quadríciclos, Máquinas Industriais e Máquinas Industriais Rebocáveis e visa definir as regras de emissão do dispositivo electrónico de matrícula. O segundo introduz alterações ao Código da Estrada.

Com este dispositivo visa-se, como se pode ler no preâmbulo do diploma, «o aumento da segurança rodoviária», e, além disto, a «segurança geral e permanente dos veículos», objectivos já definidos no Programa do XVII Governo. Este novo dispositivo tem suscitado dúvidas no que respeita ao direito à privacidade dos proprietários e utilizadores de veículos automóveis. O tema é abordado no próprio Decreto-Lei n.º 112/2009, cujo artigo 21.º é dedicado à «Salvaguarda do direito à privacidade». No entanto, não foi ainda publicada a Portaria prevista no n.º 8 do artigo 17º do referido Decreto-Lei, a qual deve salvaguardar, nos termos da alínea a), do n.º1 do artigo 21.º, «a não existência de um cruzamento automático e permanente entre as bases de dados dos dispositivos electrónicos de matrículas e os dados relativos aos proprietários constantes do registo automóvel». Será na base desta portaria que se poderá apreciar em que medida é garantida a «salvaguarda do direito à privacidade».

A importância desta matéria, que se inscreve no âmbito dos direitos, liberdades e garantias pessoais, constitucionalmente garantidos, levou à audição da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), que emitiu dois pareceres sobre o assunto. Do primeiro, o Parecer n.º 15/2008, de 21 de Abril, resulta, desde logo, a proibição da possibilidade de, através da leitura electrónica da matrícula dos veículos, se localizar geral e permanentemente o paradeiro ou percurso do titular de qualquer veículo em circulação, considerando-se que tal se traduziria «numa violação ilegítima e não justificada da reserva da vida privada dos cidadãos». No parecer n.º 42/2008, de 21 de Novembro¹⁰, a posição da Comissão é reforçada quando se refere que «contraria o direito à privacidade dos condutores qualquer emprego da identificação e detecção electrónica dos veículos para efectuar uma vigilância em tempo real ou a partir de registos sucessivos dos movimentos do condutor dos veículos, incluindo o caso de recurso à implantação de um número excessivo de equipamentos de leitura ao longo do trajecto efectuado por um veículo determinado».

10 Ambos os pareceres da CNPD disponíveis em www.cnpd.pt/bin/decisões/2008

Uma vez aprovada, a mencionada portaria, prevista no artigo 17° do Decreto-lei n° 112/2009, terá, necessariamente, de ser sujeita a novo parecer da CNPD.

Outro dos objectivos a alcançar com este novo dispositivo prende-se com a cobrança de portagens e outras taxas rodoviárias, em conformidade com as normas europeias que estabelecem o Serviço Electrónico Europeu de Portagem. Neste âmbito, o referido Parecer n.º 42/2008 vem alertar para o direito de escolha que os utentes terão de manter quanto ao meio de cobrança.

Com base na opinião sustentada nos pareceres da CNPD foram apresentados vários projectos de lei de grupos parlamentares, no sentido de inviabilizarem a instalação deste novo dispositivo electrónico de matrícula, pretendendo-se a revogação da legislação que o consagra.

2.5. Legislação de combate à corrupção

Nesta matéria, destacam-se os seguintes diplomas: a Lei n° 19/2008, de 21 de Abril, que aprova medidas de combate à corrupção; a Lei n° 20/2008, de 21 de Abril, que estabelece o regime de responsabilidade penal por crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e na actividade privada; a Lei n° 25/2008, de 05 de Junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo e a Lei n° 54/2008, de 4 de Setembro que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Esta preocupação em regulamentar matérias ligadas à área da corrupção inscreve-se numa tendência internacional. Merecem referência a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de Outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n° 47/2007, de 21 de Setembro, e a Directiva 2005/60/CE, de 26 de Outubro, transposta pela Lei n° 25/2008, de 5 de Junho.

Contudo, pensamos que a recente actividade legislativa nacional em matéria de corrupção terá também sido desencadeada pela publicação do *Evaluation Report on Portugal*, adoptado em Maio de 2006, pelo *Group of States against Corruption (GRECO)*, grupo constituído no âmbito do Conselho da Europa em 1999, com o fim de monitorizar o cumprimento pelos diferentes Estados-Membros dos princípios anti-corrupção. Nas suas conclusões¹¹, o relatório do GRECO evidenciava carências em matéria de legislação, recomendando a adopção de medidas para os suprir. Tal relatório inspirou dois projectos-lei da autoria do então deputado João Cravinho, que não mereceram a aprovação parlamentar mas que estiveram na base dos projectos e propostas de lei que deram origem às leis acima referidas.

Dada a importância desta matéria, é essencial que seja realizada uma avaliação dos efeitos da legislação adoptada para se verificar se os objectivos enunciados pelo legislador no combate à corrupção foram alcançados. E daí decorrer a necessidade ou não de alterações à legislação aprovada.

11 Vide Conclusões do *Evaluation Report on Portugal*, em www.coe.int/greco, pp. 23-25.

2.6. Código dos Contratos Públicos

O Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, aprova o Código dos Contratos Públicos, que traz inúmeras inovações à contratação pública e ao regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Este Código vem adequar o direito nacional às mais recentes opções legislativas comunitárias, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva nº 2004/17/CE (relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais) e a Directiva nº 2004/18/CE (relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços), ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março.

Outra das inovações interessantes prende-se com a simplificação e modernização dos procedimentos pré-contratuais, introduzindo a utilização das novas tecnologias. Com a publicação deste diploma enveredou-se pela codificação desta matéria, até então regulamentada em legislação dispersa, uma técnica legislativa própria a facilitar um melhor conhecimento do direito, e que permitiu uniformizar a matéria e preencher lacunas existentes.

No entanto, o novo Código dos Contratos Públicos é um diploma extenso, complexo, cuja interpretação e aplicação suscitarão certamente muitas questões. Justifica-se assim plenamente a previsão, nos termos do artigo 27º do Decreto-Lei nº 18/2008, de uma comissão de acompanhamento, que deverá monitorizar a sua aplicação e avaliar os seus efeitos, propondo eventuais alterações que se mostrem necessárias. A introdução desta cláusula de acompanhamento/avaliação é mais um passo no sentido da institucionalização da avaliação legislativa retrospectiva.

2.7. Novo regime jurídico do divórcio

Merece igualmente destaque a Lei n.º 61/2008, de 30 de Outubro, que aprovou o novo regime da lei do divórcio. Este diploma teve origem em dois projectos de lei da iniciativa dos grupos parlamentares do PS e BE e apresenta como principais novidades o fim do divórcio litigioso (ausência da noção de culpa) considerando-se o divórcio por mútuo consentimento ou sem consentimento de um dos cônjuges; a previsão de uma compensação ao cônjuge que tiver abdicado de proveitos profissionais durante a constância do casamento e um conjunto de novas regras para o exercício das responsabilidades parentais. Por parte da oposição não foram apresentadas propostas alternativas, apenas os deputados do BE apresentaram uma alteração pontual, que propunha a modificação do prazo de separação de facto para efeitos da obtenção do divórcio.

Este projecto de lei, elaborado a partir do trabalho preparatório dos Professores Guilherme de Oliveira e Anália Torres¹², procura ir de encontro às mais recentes tendências legislativas europeias. De facto, as principais alterações introduzidas vêm adequar a legislação nacional aos princípios de direito da família em matéria de divórcio e de prestação de alimentos entre ex-cônjuges,¹³ traçados pela Comissão para um Direito Europeu da Família, da qual o Professor Guilherme de Oliveira fez parte.

¹² Guilherme de Oliveira, «Um direito da família europeu?» in *Um Código Civil para a Europa*, pp.117-126, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, STVDIA IVRIDICA, nº 64,2002. Anália Cardoso Torres [et al], *Homens e mulheres entre família e trabalho*, Lisboa: DGEEP,2005.

¹³ Katharina Boele-Woelki [et al] *Principles of european family law regarding divorce and maintenance between former spouses*, Oxford, : Intersentia, 2004.

Dadas as suas implicações sociais, este diploma mereceu especial atenção por parte da sociedade civil. Salienta-se o longo e bem fundamentado parecer elaborado pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas,¹⁴ no qual logo na parte inicial se justifica a elaboração do mesmo com «[...]a apreensão com alguns aspectos das recentes alterações legislativas ao regime jurídico do divórcio, em virtude de, em seu entender, não se apresentarem devidamente acautelados os direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e das que realizaram, durante a constância do casamento, o trabalho doméstico e o cuidado das crianças».

Importa também referir que o Presidente da República, no exercício do direito de veto previsto no artigo 136º da Constituição, enviou à Assembleia da República uma mensagem fundamentada solicitando nova apreciação do diploma¹⁵. Os fundamentos aduzidos na mensagem centram-se no facto de o projecto de diploma vir introduzir «[...] uma alteração muito profunda no regime jurídico do divórcio actualmente vigente em Portugal designadamente as suas implicações para uma indesejável desprotecção do cônjuge ou do ex-cônjuge que se encontre numa situação mais fraca – geralmente, a mulher –, bem como, indirectamente, dos filhos menores.» E mais se diz «[] considero que para não agravar a desprotecção da parte mais fraca, o legislador deveria ponderar em que medida não seria preferível, manter-se, ainda que em alternativa residual, o regime do divórcio culposo». Mais adiante, refere-se na mensagem que «O novo regime do divórcio não só é completamente alheio ao modelo matrimonial e familiar que escolheram como as contribuições em espécie que a mulher deu para a economia comum são de muito mais difícil contabilização e prova».

Tendo em conta o teor da mensagem do Presidente da República foram introduzidas alterações na lei na parte respeitante à compensação de créditos, mantendo-se, porém, a concepção inicial do projecto de lei, ou seja, «[] elimina-se a culpa como fundamento de divórcio sem consentimento», pautando-se o casamento por «[] valores de liberdade, responsabilidade, justiça e equidade».¹⁶

Não nos pronunciamos sobre o mérito substantivo desta lei, já que consideramos que parte do seu sucesso estará dependente da forma como vier a ser aplicada pelos tribunais, mas também do modo de divulgação da mesma. Com efeito, dado estarmos face a uma alteração profunda e sensível na disciplina jurídica do casamento e ao facto de a técnica legislativa utilizada na elaboração deste projecto - introdução de alterações ao Código Civil, ao Código de Processo Civil, ao Código do Registo Civil e ao Código Penal – poder dificultar a acessibilidade ao novo regime jurídico, consideramos que se justifica uma ampla divulgação deste diploma. Difusão que permita um conhecimento aprofundado do mesmo pelos não especialistas, contribuindo para a aceitação desta lei, facilitando o consenso em torno dos novos princípios estabelecidos.

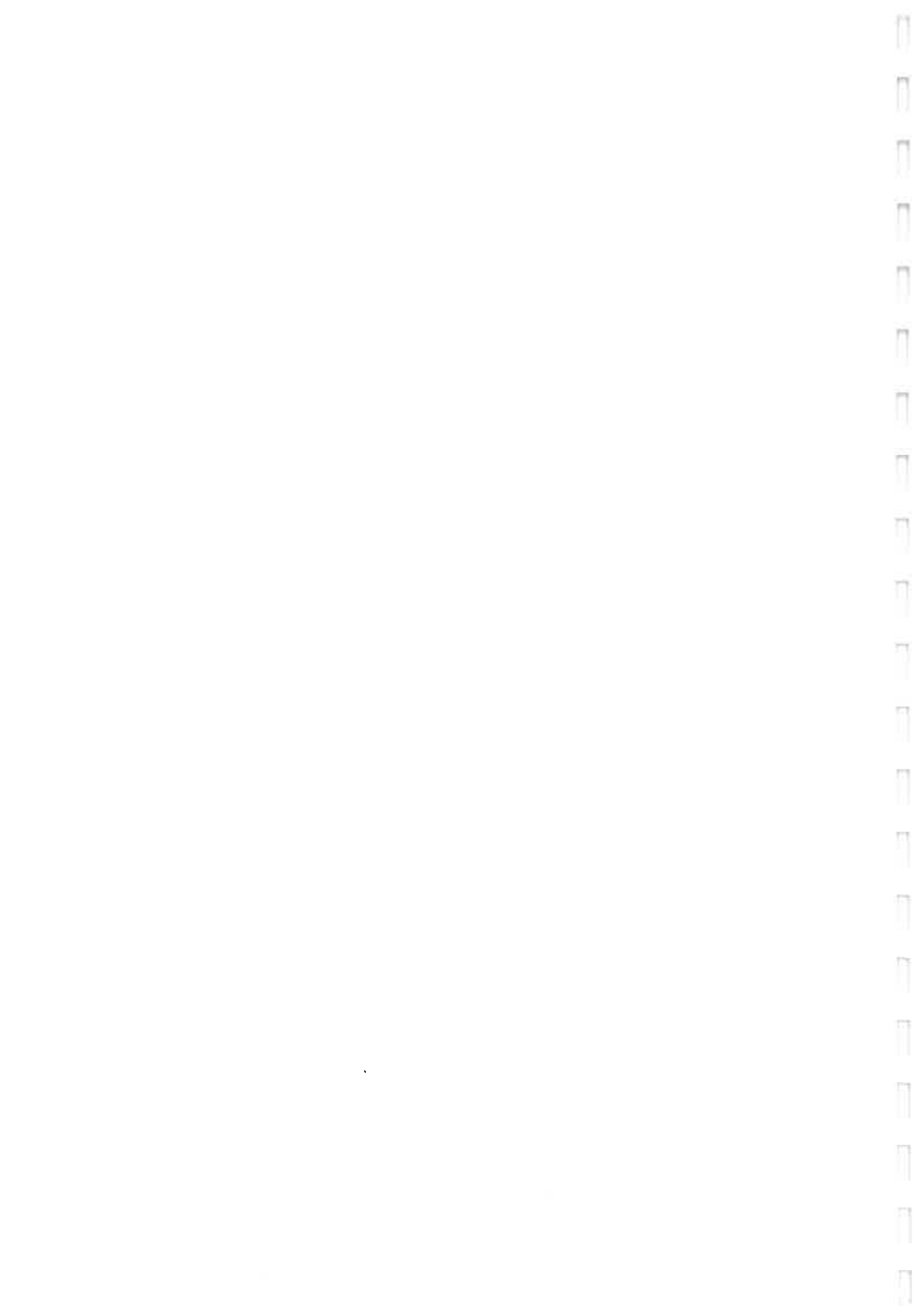
14 Parecer da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, com data de 15 de Setembro de 2008, enviado ao Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias., disponível em www.apmj.pt, na secção Documentação/Pareceres.

15 Mensagem do Presidente da República, Diário da Assembleia da República, I Série Nº 111/X/3, 10-09-2008.

16 Considerações do então Deputado Alberto Martins, Líder da bancada do Partido Socialista, na sequência da mensagem do Presidente da República, Diário da Assembleia da República, I série nº111/X/3, 10-09-2008.



II PARTE



EM TORNO DE UM ESTUDO DE CASO SOBRE RECTIFICAÇÕES LEGISLATIVAS NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

MIGUEL PEDROSA MACHADO*

SÓNIA RODRIGUES e ADRIANA CORREIA de OLIVEIRA**

* Advogado, docente e investigador universitário na área do Direito Penal

**Alunas de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

O presente trabalho insere-se material e formalmente numa sequência de estudos¹ elaborados no âmbito do Observatório da Legislação Portuguesa² que pretendem associar aspectos qualitativos e quantitativos na análise e na crítica da produção legislativa.

O tópico escolhido é desta vez o das rectificações legislativas. O modo como se procederá ao respectivo tratamento será o seguinte: numa primeira parte, procurar-se-á precisar o próprio conceito de rectificação legislativa por referência ao conjunto de elementos que deve ser manuseado para o efeito; e numa segunda parte apresentar-se-á, como «estudo de caso» ou base para estudos de caso, o elenco das rectificações de que já foi alvo um diploma determinado, o Código de Processo Penal, cuja importância na vida social e cujas vicissitudes formais lhe conferem um verdadeiro carácter simbólico também a propósito deste tema.

I. Rectificação legislativa

As fontes de consulta necessária para a obtenção do conceito em causa encontram-se em três planos ou domínios: na lei, na jurisprudência e na doutrina.

Nesta última, as fontes relevantes distribuem-se por três temas ou áreas de ensino e investigação: a introdução ao estudo do Direito, o Direito Constitucional e a «Ciência» da Legislação («Feitura das Leis»³ ou «legiferação»⁴):

1 *Vd.*, de JOÃO CAUPERS e com colaborações, "Estudos de caso no âmbito do Observatório da Legislação Portuguesa", publicado tanto na obra colectiva (coord. DIOGO FREITAS DO AMARAL / CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA / MARTA TAVARES DE ALMEIDA), *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, ed. Almedina, volume I, 2008, pp. 287-309, como na *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 47, Out.-Dez. 2007, pp. 25-51.

2 Sobre este, além dos *Boletins* já editados (pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa) – números 0 (Julho de 2007) e 1 (Novembro de 2008) –, PIERRE GUIBENTIF e MARTA TAVARES DE ALMEIDA, "Observatório Permanente de Legislação", na cit. *Revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 41, Out.-Dez. 2005, pp. 67-71, e PIERRE GUIBENTIF, "Observar a produção legislativa em Portugal. Estratégias de investigação, questões de teoria e método, primeiros resultados", também na cit. *Revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 46, Abr.-Jun. 2007, pp. 5-43.

3 J. CASTRO MENDES, *Introdução ao estudo do Direito*, Lisboa: imp. Ed. Danúbio e colecção «Obras completas Prof. Doutor João Castro Mendes», 1984, p. 108, epígrafe do nº 41; trata-se de uma edição póstuma, apresentada por V. M. PEREIRA DE CASTRO – p. 11 – e correspondente a lições que, policopiadamente, circulavam desde há vários anos.

4 J. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, Coimbra: Almedina, 1983, p. 360, em nota; trata-se de obra cuja apresentação – p. 5 – é de 1982.

- nos estudos de introdução ao Direito, refere-se às rectificações legislativas, entre vários, J. OLIVEIRA ASCENSÃO⁵; este Autor começa por situar o tema entre os casos em que «(a) publicação não reflecte o texto original» – casos que seriam basicamente dois: os lapsos na impressão e as anomalias do processo legislativo – , mas avança quer até à crítica da «utilização abusiva» da rectificação, quer até à discussão das hipóteses em que deva haver lugar ao respeito de actos e direitos constituídos à sombra de leis por rectificar;
- os principais constitucionalistas portugueses também focam o nosso tópico: JORGE MIRANDA, embora não se lhe referindo no seu Manual, indica as rectificações em trabalho dado à estampa recentemente⁶, mas que corresponde, segundo o próprio, à formalização de opiniões que vem expendendo desde 1976 – referência que cristaliza num anteprojecto de articulado metanormativo no qual diz quase reproduzir o art. 5º da Lei nº 74/98⁷; por seu turno, J. J. GOMES CANOTILHO insere o tema na sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*⁸, definindo a rectificação como «o acto jurídico-público materialmente administrativo destinado a corrigir erros de execução material ocorridos no procedimento de publicação de uma norma jurídica»;
- e, enfim, quanto ao tratamento do tema em sede de «Feitura das Leis» ou «Legiferação», as remissões a fazer são basicamente para três trabalhos: um de ANTÓNIO VITORINO⁹, outro da responsabilidade conjunta do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça e de vários Autores em co-autoria¹⁰ e outro ainda da responsabilidade de C. BLANCO DE MORAIS¹¹.

Na **jurisprudência**, cabe mencionar ao menos algumas espécies aplicativas do quadro normativo em que actualmente se coloca o assunto das rectificações (quadro que é, como já a seguir se precisará, o da existência de uma denominada «lei formulário»¹² expressamente assumida logo a seguir à Constituição de 1976):

5 *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13ª edição, Almedina, 2005, pp. 302-303, obra para a qual vários outros Autores remetem (assim, por exemplo, e aliás acrescentando a qualificação da rectificação de actos legislativos como um «tema importante»: ANTÓNIO MANUEL HESPAÑA, *O Caleidoscópio do Direito. O Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje*, 2ª edição, Almedina, 2009, p. 585, n. 699).

6 Trata-se do artigo “Em vez do Código Civil, uma lei sobre leis”, publicado em dois lugares: na cit. obra colectiva (coord. DIOGO FREITAS DO AMARAL / CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA / MARTA TAVARES DE ALMEIDA), *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, ed. Almedina, volume I, 2008, pp. 91-109; e na cit. *Revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 47, Out.-Dez. 2007, pp. 5-23).

7 Mas faltando completar, com certeza por mero lapso, o nº 1 do «artigo 6º» aí anteprojectado (p. 99 na obra colectiva cit. = p. 13 na Revista também cit.).

8 7ª edição, Almedina, 2003, pp. 880 e 881.

9 “Individualização, formulário e rectificação de diplomas”, na obra colectiva *A Feitura das Leis*, também uma edição do Instituto Nacional de Administração, no volume II, que tem o subtítulo *Como fazer leis*, 1986, pp. 349-358.

10 Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça e DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística. Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, 2002, pp. 275-278.

11 Autor que, embora no seu *Manual de Legística. Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Verbo, 2007, não trate *ex professo* nem especificamente este tema, é o responsável pelo escrito “Problemas relativos à rectificação de actos legislativos dos órgãos de soberania”, publicado na cit. *Revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 11, Out.-Dez. 1994, pp. 35-63.

12 Com efeito, está a consagrar-se o uso de tal terminologia na indicação da lei sobre identificação, publicação e formulário dos diplomas: *vid.*, na ob. cit. do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça e de AA.VV., a sigla «LF» na lista constante da p. 19, bem como, no cit. *Manual de Legística (...)* de CARLOS BLANCO DE MORAIS, p. 26.

- o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Junho de 1992 (relator: Cons. J. QUEIROGA CHAVES)¹³ analisa aquilo que considera ser uma das condições de validade das rectificações, que é a respectiva publicação dentro do prazo que a «lei formulário» fixa, detendo-se no critério a adoptar quanto ao modo de contar as datas relevantes para o efeito (entrando aí num problema que se poderá ter como ultrapassado numa altura, como a actual – *id est*, desde Julho de 2006 –, em que a versão normativa que faz fé é a disponibilizada informaticamente);
- o Acórdão da Relação de Évora de 5 de Maio de 2009 (relator: Desemb. A. BAPTISTA COELHO)¹⁴ determina a «inexistência jurídica» de um acto rectificativo que consistiu numa «ilegítima e abusiva alteração de fundo» e não numa mera correcção de erros materiais, como seria suposto acontecer, uma vez que, neste caso, se visou suprir um lapso legislativo aquando da elaboração do texto original;
- aliás, o mesmo acto rectificativo de que se tratou no aresto acabado de citar está na base de uma situação jurisprudencial cuja actualidade justificará uma menção ainda mais completa: o recentíssimo Acórdão do Tribunal Constitucional de 28 de Setembro de 2009 (relator: Cons. J. CURA MARIANO)¹⁵, debruçando-se sobre a mesma Declaração de Rectificação que foi objecto de decisão do acórdão referido no ponto anterior, conclui igualmente, e embora a esta instância se tenha chegado por interposição de recurso relativo a outra decisão judicial, que ocorreu uma verdadeira alteração do diploma normativo (no caso, o Código do Trabalho), no sentido de preencher uma «lacuna legislativa involuntária» e não uma correcção de um lapso material ou mero erro de publicação; em conformidade, o Tribunal Constitucional julga inconstitucional a norma analisada (como ficou dito, do Código do Trabalho) na versão dada pela Declaração de Rectificação, por considerar estar-se na presença de uma violação do princípio constitucional da segurança jurídica¹⁶.

É, no entanto, nas **fontes legais** que mais importa atentar, porquanto se sabe como, actualmente, é de um diploma normativo formal que versa sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas (diploma normativo, como também já ficou dito, agora abreviadamente designado por «lei formulário») que consta a regulação específica do nosso tema.

¹³ *Vd.* a série *Apêndice ao Diário da República*, de 16 de Abril de 1996, que contém as páginas 2355 a 4494 desta publicação relativamente a decisões de 1992; o volume em causa, de 16 de Abril de 1996, contém as Decisões proferidas pela 1ª Secção (Contencioso Administrativo) / Decisões em subsecção, durante o 2º trimestre de 1992; e o acórdão citado surge a pp. 3975-3978.

¹⁴ Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f7ba0bb752c90231802575c2005bcefb8?OpenDocument>, acedido em 4 de Novembro de 2009.

¹⁵ Acórdão n.º 490/2009, publicado no *Diário da República*, 2ª série, n.º 215, de 5 de Novembro de 2009.

¹⁶ A situação jurisprudencial (*rectius*, o eco jurisprudencial da situação legislativa) acabada de mencionar originou já a publicação do seguinte texto de JOSÉ MANUEL MEIRIM: "A legislação a que (não) temos direito", publicado no 1º caderno do jornal diário *Público*, de 15 de Novembro de 2009, p. 37. A razão das críticas aí formuladas veio a ser entretanto reforçada pelo próprio Tribunal Constitucional por intermédio quer de duas publicações de sua responsabilidade – o seu Acórdão n.º 490-A/2009 (na 2ª série do *Diário da República* de 7 de Dezembro de 2009) e o seu Acórdão n.º 601/2009 (afinal, o terceiro acórdão do mesmo tribunal dado no mesmo processo), acedido a 21 de Dezembro de 2009 como documento impresso do Tribunal Constitucional no endereço URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090601.html> –, quer do facto de a rectificação feita ter incidido apenas sobre a parte decisória do aresto.

O facto de a assunção formal directa e própria de uma «lei formulário» ter ocorrido entre nós a partir da Constituição de 1976 não quer dizer que não houvesse já e muito antes disso normas sobre a publicação das outras normas (num contexto formal, portanto, de metanormatividade) e designadamente neste tópico das rectificações. Esta observação faz com que se deva procurar indicar, pelo menos, os mais directos precedentes históricos do que hoje se sintetiza nessa expressão «lei formulário»; razão pela qual se começará o elenco informativo seguinte com referências pesquisadas em torno das duas Constituições portuguesas anteriores.

Assim:

- na sequência de «metanormas» que remontam às próprias Ordenações¹⁷, em 1913 são publicados dois diplomas legais cuja consideração conjugada permite que pelo menos *avant la lettre* se utilize o conceito de «lei formulário» logo no âmbito da Constituição de 1911: a «Lei orçamental» publicada em 30 de Junho de 1913¹⁸ e o «Decreto nº 137», de 17 de Setembro de 1913¹⁹; o primeiro destes dois diplomas começa com um artigo sobre a data das leis e a previsão geral da *vacatio*; e o segundo trata de (re)organizar a publicação oficial das normas legais e administrativas; é no contexto deste último que surge um artigo «15º» com o seguinte teor (mantendo a grafia da época): «Só se fará segunda publicação de qualquer diploma quando tiver saído da primeira vez tam alterado que, sem essa segunda publicação, se torne difícil a leitura. Em quaisquer outros casos mencionar-se hão apenas as correcções que há a observar. A Administração da Imprensa Nacional de Lisboa tomará todas as providências atinentes a observar-se escrupulosamente este preceito.»;
- à alteração do quadro constitucional em 1933 veio a corresponder a vigência de uma outra série de disposições cuja concatenação poderia permitir a indicação «diacrónica» de novas «leis formulário»; estão desta feita em causa vários textos e diplomas, concomitantes ou sucessivos: numa primeira fase, o «Decreto-lei nº 22:470», de 11 de Abril de 1933, publicado na *I Série do Diário do Governo*, diploma durante muito tempo considerado «o fundamental no referente à publicação da lei»²⁰, que efectivamente vigorava com o complemento de uma «circular» e que formalmente veio a ser continuado por um diploma de 1938 e por despachos de 1939 e de 1941²¹; nas últimas fases da vigência da Constituição de 1933 (imediatamente antes e depois da Revisão Constitucional de 1971) importa consultar (lendo inclusivamente os respectivos preâmbulos para poder ficar com uma visão evolutiva material do tal conceito de «lei formulário» entre nós) o «Decreto-Lei nº 48620», de 10 de Outubro de 1968, o «Decreto nº 365/70», de 5 de Agosto (de 1970, claro, por isso que a numeração dos diplomas passara entretanto a conter essa referência cronológica), e o «Decreto-Lei nº 223/72», de 30 de Junho,

17 Sequência apresentada por JOSÉ MARIA BRAGA DA CRUZ, "Notas sobre a publicação da lei, sua data e entrada em vigor", na Revista *Scientia Iuridica*, tomo VII, 1958, pp. 125 ss..

18 Cfr. *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa, Ano de 1913*, volume I (2 de Janeiro a 30 de Junho), Lisboa: Imprensa Nacional, 1914, pp. 526 e 527.

19 Cfr. *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa, Ano de 1913*, volume II (1 de Julho a 31 de Dezembro), Lisboa: Imprensa Nacional, 1915, pp. 461 e 462.

20 JOSÉ H. SARAIVA, *Lições de Introdução ao Direito. Curso professado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina da Universidade Técnica de Lisboa*, 1962-1963, na nota 11 de pp. 349-350.

21 *Idem, ibidem*, apenas com a necessidade de corrigir o lapso na indicação da data da «circular» (como se precisará na nota seguinte, ela é de 10 de Abril do mesmo ano de 1933 e não de 1932).

todos três também publicados na I Série do Diário do Governo; pois bem: no primeiro dos dois contextos assinalados neste ponto, cabe indicar, para os efeitos do presente trabalho, quer a referida «circular» de 1933²², quer o artigo «6º» do cit. «Decreto-lei nº 22:470»; neste último dispunha-se: «Quando houver divergência entre o texto decretado e o publicado, compete ao Presidente do Conselho ordenar e assinar as necessárias rectificações»; e o nº «8º» da «circular» dizia (também aqui se mantendo a grafia da época): «Os diplomas referidos nos números anteriores ficarão todos arquivados na Presidência do Conselho, por onde são feitas as rectificações de êrros materiais. Consideram-se como tais as faltas de conformidade entre o texto publicado e o original arquivado na Presidência. Nenhuma rectificação, portanto, pode ser feita por qualquer outra entidade»;

- por uma questão não só de atenção à continuidade histórica, mas principalmente de escrupulo na verificação tanto daquilo que resulta dela como de aspectos actuais que a parecem ignorar, procura-se aqui alguma completude na indicação das fontes que materialmente interessam ao tema; razão para que antes mesmo da referência às **rectificações** nas «leis formulário» após a Constituição de 1976 se deixe ainda consignado que também no período «transitório» correspondente aos anos de 1974 a 1976 se pôde contar com disposições legislativas próprias sobre a publicação de diplomas normativos – v. a Portaria nº 672/74, de 17 de Outubro; mas razão, sobretudo, para que se tenha de fazer acompanhar o tratamento da relação entre rectificações e «lei formulário» no ordenamento vigente de algumas linhas sobre a própria autonomização formal desta última entre nós (atenta a surpreendente exiguidade das referências que lhe são feitas, mormente numa altura em que se assiste a um pelo menos relativo desenvolvimento dos estudos sobre «Feitura das Leis»).

Em sentido material, e em suma, pode falar-se em «lei formulário» muito antes da Constituição de 1976. Os diplomas indicados de 1913 e a sucessão daqueloutros iniciada em 1933 aí estão como exemplos históricos mais próximos; assim como será de conhecimento comum dever contar-se, a partir da segunda metade dos anos sessenta do século passado, não só com vários dos diplomas que ficam assinalados, como também com a necessidade da sua relação com o próprio Código Civil, nos seus primeiros artigos.

Mas é a partir de 1976 que verdadeiramente se pode falar de «lei formulário» em sentido próprio ou formal, com preocupações de autonomia e completude e até mesmo com uma intenção potencial de crescimento ou alargamento²³. Sintética e esquematicamente, poderá dizer-se que já houve três «leis formulário» na vigência da actual Constituição:

²² Trata-se do texto que a revista *O Direito*, Ano 65º (Maio de 1933), publicou a pp. 151 e 152 sob o seguinte título: «Circular da Presidência do Conselho de 10 de Abril de 1933 (*Sobre elaboração e rectificação dos diplomas legislativos*)». Dela dizia José H. SARAIVA, op. cit., *ibid.*, que «contém várias normas que, apesar de vincularem apenas os funcionários, vieram estabelecer práticas obrigatórias que ainda hoje estão em vigor» [como resulta de referência anterior, o Autor escrevia este texto no ano lectivo de 1962-1963] e que «não foi publicada no Diário do Governo, mas a revista 'O Direito' deu-lhe publicidade».

²³ Neste sentido se devendo entender o trabalho de JORGE MIRANDA referido *supra*, na nota 6.

- a de 1976 (Lei nº 3/76, de 10 de Setembro), que sintomaticamente foi a primeira lei feita pela Assembleia da República²⁴, e que viria a ser modificada em 1977 (Lei nº 8/77, de 1 de Fevereiro);
- a de 1983 (duplicadamente baseada no Decreto-Lei nº 3/83, de 11 de Janeiro, e na Lei nº 6/83, de 29 de Julho), que viria a ser alterada em 1991 (Decreto-Lei nº 1/91, de 2 de Janeiro);
- e a de 1998 (Lei nº 74/98, de 11 de Novembro), vigente com as alterações introduzidas em 2005 (Lei nº 2/2005, de 24 de Janeiro), em 2006 (Lei nº 26/2006, de 30 de Junho) e em 2007 (Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto) e sendo que em todas estas alterações se foi procedendo à respectiva republicação ou consolidação legal sucessiva.

Quanto à respectiva relação com o tópico das rectificações, atente-se nas seguintes referências seriadas cronologicamente:

- Na sequência da entrada em vigor da Constituição de 1976 (v. o preâmbulo da Lei nº 3/76) é apresentado um projecto de lei sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas. No artigo 5º, sob a epígrafe «rectificações», surge a regulamentação do assunto que nos ocupa, especificando-se que as rectificações incidem sobre os «erros provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso», que as rectificações são publicadas «na série do *Diário da República* em que o tiver sido o texto rectificando», que têm de ser publicadas «até 90 dias após a publicação do texto rectificando» e que «as rectificações entram em vigor na data da publicação». Na discussão na generalidade, o então deputado JORGE MIRANDA explica a motivação desta lei, sublinhando a necessidade de adequação desta matéria à Constituição e, simultaneamente, a de arrumar os preceitos dispersos por numerosas leis num único diploma. Este projecto de lei recebe a aprovação unânime da Assembleia²⁵, concretizando-se na Lei nº 3/76, de 10 de Setembro.
- A primeira proposta de alteração à Lei nº 3/76 surge ainda em 1976, e com o objectivo de tornar mais transparente o processo de rectificação. No nº 1 do artigo 5º explicita-se que as rectificações de «qualquer diploma publicado na 1ª série do *Diário da República* devem ser publicadas nesta série e provir do órgão de soberania que aprovou o texto original». Esta proposta foi aprovada por unanimidade na generalidade e na especialidade e materializou-se na Lei nº 8/77, de 1 de Fevereiro.
- A alteração da «lei formulário» pelo Decreto-Lei nº 3/83, de 11 de Janeiro, foi promovida pela Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, e veio consagrar que «as rectificações produzem efeitos desde a data da entrada em vigor do diploma rectificando, sem prejuízo dos direitos adquiridos até à data da publicação

24 E que só não tem o nº 1 de 1976 porque neste mesmo ano houve ainda legislação feita pelo «Conselho da Revolução» (a «Lei nº 1/76», de 17 de Fevereiro, com o «Estatuto Orgânico de Macau», e a «Lei nº 2/76», de 23 de Fevereiro, com as últimas normas constitucionais «transitórias»), mas, evidentemente, antes da entrada em vigor da Constituição; na vigência desta, portanto, a primeira Lei é efectivamente a «lei formulário» de 1976.

25 *Diário da Assembleia da República*, I Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, Nº 13, de 28 de Julho de 1976.

da rectificação». Referimos já a seguir a polémica que a publicação deste decreto-lei suscitou, uma vez que à data da sua publicação existia já uma proposta de alteração da «lei formulário» na Assembleia da República.

• A 7 de Outubro de 1982 é apresentado um projecto de lei²⁶, na sequência da revisão constitucional desse ano, que propunha uma segunda alteração à Lei nº 3/76. A 2 de Fevereiro de 1983 procede-se à discussão na generalidade deste projecto de lei. O debate daquele dia inicia-se com uma forte crítica do então deputado VILHENA DE CARVALHO ao Governo, que aprovara o Decreto-Lei nº 3/83, de 11 de Janeiro, mesmo já existindo um projecto de lei pendente na Assembleia de República. Além do alegado desrespeito por uma resolução da Assembleia nesse sentido, pelo «compromisso assumido» e pelas «boas regras de colaboração entre dois órgãos de soberania com idêntica legitimidade legiferante», alude-se ao facto de o Decreto-Lei nº 3/83 padecer de várias irregularidades, facto que por si só mereceria que fosse revogado. Regista-se um debate aceso sobre esta sobreposição legislativa. Coube ao então deputado MÁRIO RAPOSO a primeira observação acerca da substância das propostas agora elencadas, nomeadamente ao artigo referente às rectificações. Surge a preocupação com o alcance das rectificações, das quais «se lança por vezes mão para alterar o próprio texto original»²⁷. Propõe-se, então, a introdução de um dispositivo de contenção, designadamente precisando-se a admissibilidade das rectificações apenas sobre os erros **materiais**, termo este proposto para evitar abusos no recurso a este mecanismo. Também neste sentido vai a intervenção do então deputado BORGES DE CARVALHO, congratulando-se com a proposta do novo nº 3 do artigo 6º (artigo que no projecto lei passava a disciplinar o regime das rectificações), que autonomiza a questão da entrada em vigor das rectificações, estatuidando, seguindo a orientação que já vinha de 1976, que «as rectificações entram em vigor na data da sua publicação». Tal encontra justificação no facto de as rectificações visarem a correcção de pequenos erros, e consequentemente considerar-se que ninguém deverá ter sido prejudicado por eles. Aceita-se, como a melhor solução, a entrada em vigor das **rectificações** na data da sua publicação. Considera-se que os efeitos retroactivos só seriam necessários, excepcionalmente, se a correcção fosse de modo a ter prejudicado alguém ou o ordenamento jurídico e, nesse caso, devia seguir-se um iter procedimental igual ao que se seguiu na versão original do diploma. Depois desta discussão, o projecto é aprovado por unanimidade na generalidade com a ausência da UDP e baixa à Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias. Nesta sede, acolhe-se a proposta de se aditar o termo **materiais** aos erros que poderão ser objecto de rectificações. Na votação final global, o projecto é aprovado por unanimidade, com ausência novamente da UDP. A Lei nº 6/83, de 29 de Julho, consagra o novo regime, revogando expressamente o Decreto-Lei nº 3/83, bem como as Leis nºs. 3/76 e 8/77.

• As alterações contidas no Decreto-Lei nº 1/91, de 2 de Janeiro, não incidem sobre qualquer aspecto directamente relacionado com as rectificações.

²⁶ Projecto de lei nº 370/II, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 143, de 8 de Outubro de 1982.

²⁷ Intervenção do deputado MÁRIO RAPOSO no debate na generalidade, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 1ª série, nº 42, de 2 de Fevereiro de 1983, p. 1400.

• A Revisão Constitucional de 1997 conduziu à apresentação de uma nova proposta de lei no início de 1998, aproveitando-se o ensejo para reunir num único diploma toda a disciplina respeitando à publicação, identificação e formulário dos diplomas publicados na 1ª série do *Diário da República*. Na «exposição de motivos»²⁸ indica-se as diversas alterações propostas, entre as quais as referentes às **rectificações**. Assim, propõe-se que a entrada em vigor das rectificações seja «no dia seguinte ao da sua publicação», com fundamento na garantia do acesso ao direito e ao seu efectivo conhecimento pelos cidadãos. Surge aqui, pela primeira vez, a expressão **declaração de rectificação** como sendo a forma que devem revestir as rectificações; apesar disto, a «exposição de motivos» não se debruça sobre a razão de ser desta mudança, parecendo não ser considerado um aspecto substancial e de muita relevância, mas apenas uma questão formal que agora se legitima; com efeito, na prática, a expressão já existia, nomeadamente nas rectificações da autoria do Governo²⁹. Acrescenta-se, no nº 3, a referência à **sanção da nulidade** se o prazo dos 90 dias para publicação das declarações de rectificação não for cumprido e, no nº 5, prevê-se a entrada em vigor **no dia imediato ao da sua publicação**. É pedido parecer às Regiões Autónomas, que aprovam sem qualquer alteração a proposta de lei em questão. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias confirma a admissibilidade de se passar à discussão na generalidade, fase do procedimento em que se registam algumas intervenções interessantes. VITALINO CANAS, então Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, apresenta a proposta de lei à Assembleia, salientando a importância dos valores da segurança e certeza jurídica assim como da transparência. Sublinha a necessidade, agudizada pela revisão constitucional, de actualizar a legislação nesta matéria. Além destes dois objectivos expostos como propósito desta alteração, menciona um terceiro relacionado com a garantia de que as regras da publicidade dos actos normativos se encontrassem todas vertidas num único diploma. O grupo parlamentar do PSD questiona a data de entrada em vigor das declarações de rectificação, por isso que, se é de uma mera rectificação que se trata, então deveria entrar em vigor na data em que começa a vigorar o diploma rectificado; a não ser assim, admite-se não se estar perante meras rectificações. Esta mesma preocupação é revelada pelo grupo parlamentar do PCP que, indo além da data da entrada em vigor da rectificação, sublinha que o problema maior está na prática a que frequentemente se assiste de fazer «pseudo-declarações de rectificação»³⁰, ultrapassando-se o âmbito material da correcção e consubstanciando-se, na realidade, em verdadeiras alterações de diplomas com subtracção de todo o procedimento legislativo. A estes comentários responde o Secretário de Estado da Presidência de Conselho de Ministros afirmando que a razão de a data da entrada em vigor da rectificação ser a do dia seguinte ao da sua publicação (e não a do diploma que foi rectificado) seria a tomada de consciência de que na prática há rectificações que estão «'na fronteira' e que, por alguma razão, se deixou passar como sendo rectificação,

²⁸ *Vd.* Proposta de Lei nº 158/VII, DAR II, Série A, nº 27, de 29 de Janeiro de 1998.

²⁹ *Cf.* o escrito da responsabilidade de C. BLANCO DE MORAIS, "Problemas relativos..." *cit. supra*, na parte final da nota 11, *loc. cit.*, p. 38. No mesmo sentido, e aliás citando BLANCO DE MORAIS, v. J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, pp. 880-881, adiantando que as rectificações vindas da Assembleia da República assumiam a forma de «rectificação» e, as que advinham do Governo, «declaração de rectificação». Veja-se, como exemplo, a Rectificação nº 1/91, de 14 de Janeiro (à Resolução da Assembleia da República nº 20/90, de 12 de Setembro) e a Declaração de Rectificação nº 1/91, de 31 de Janeiro (ao Decreto-Lei n.º 51/91, de 25 de Janeiro).

³⁰ *Vd.* intervenção do deputado LUÍS SÁ no DAR / Série, nº 50, de 19 de Março de 1998, p. 1692.

mas com dúvidas»³¹. Sendo assim, para evitar eventuais prejuízos para os cidadãos, seria esta uma forma de precaução, justificação esta logo criticada, nomeadamente, pelo deputado LUÍS MARQUES GUEDES (PSD). Porém, o cerne da intervenção deste deputado está no prazo dos 90 dias para publicação das declarações de rectificação, uma vez que, com a realidade da informatização dos serviços, torna-se desnecessário um prazo tão longo, propondo encurtá-lo em nome da segurança e da certeza jurídica. O grupo parlamentar do PS considera que esta alteração do prazo é inútil pela razão de que, na prática, nem o de 90 dias é respeitado, e daí ter-se estabelecido a sanção da nulidade como consequência para o incumprimento respectivo. Intervém de novo o deputado LUÍS SÁ (PCP), para sugerir que se pondere ainda a «determinação material dos limites que podem caber numa rectificação através da enunciação dos seus fins»³². O CDS-PP intervém apenas para manifestar a sua concordância com a aprovação desta lei. É, de resto, aprovada por unanimidade na generalidade. No texto final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias aparece já ressaltado que «as rectificações são admissíveis **exclusivamente** para correcção de erros materiais» (nº 1 do artigo 5º). Retirou-se aqui a especificação da forma que revestiam as rectificações, referindo-se apenas que se fazem «mediante declaração», mas o nº 2 refere-se já a **declarações de rectificação**. Aceita-se a proposta de publicação das rectificações num novo prazo, mais curto, de 60 dias. A consequência da nulidade para o incumprimento deste prazo mantém-se neste texto e, finalmente, no nº 4, determina-se que as declarações de rectificação reportam os seus efeitos à **data de entrada em vigor do texto rectificado**. O texto final é aprovado por unanimidade. É enviado para promulgação o Decreto da Assembleia nº 235/VII, que o Presidente da República veta por razões alheias à questão das rectificações. Voltando o diploma à Assembleia da República para nova discussão, é aprovado por unanimidade e enviado para publicação. Entra em vigor a lei que ainda hoje é a nossa referência na publicação, identificação e formulário dos diplomas, a Lei nº 74/98, de 11 de Novembro³³.

- A primeira alteração à «lei formulário» de 1998 é feita pela Lei nº 2/2005, de 24 de Janeiro, novamente ditada por uma revisão constitucional, desta vez de 2004. Alteração que não incide sobre o artigo das rectificações.

- A segunda proposta de alteração à Lei nº 74/98 é significativa. A primeira menção à necessidade da sua alteração, nomeadamente no que se refere às rectificações, consta do *Programa Legislar Melhor*, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 63/2006, de 18 de Maio. Na sequência desta Resolução, na proposta de lei apresentada³⁴, e no que concerne às rectificações, propõe-se um maior desenvolvimento do artigo 5º, nº 1, no que se refere ao tipo de erros e lapsos admissíveis para fundamento de rectificações, a saber: «**as rectificações são admissíveis exclusivamente para correcção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou para correcção de erros materiais...**». Das Regiões Autónomas não recebeu esta

31 *Vd. DAR I Série A*, nº 50, de 19 de Março de 1998, p. 1693.

32 *Vd. DAR I Série A*, nº 50..., p. 1696.

33 Originando aquele que é um dos poucos trabalhos sobre a «lei formulário» entre nós: MARIA DOS PRAZERES BELEZA, «Publicação, identificação e formulário dos diplomas: breve comentário à Lei nº 74/98, de 11 de Novembro», publicado na cit. *Revista Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 22, Abril-Junho 1998, pp. 57-63.

34 Proposta de Lei nº 69/X, publicada no *DAR II Série A*, nº 113, de 19 de Maio de 2006.

proposta nenhuma oposição. No *Relatório, Conclusões e Parecer* da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias menciona-se que a proposta do Governo de redacção do nº 1 do artigo 5º deverá ser aperfeiçoada em razão das recentes reformas do *Diário da República*. Dado que a versão electrónica deste passa a ter valor legal pleno, deixa de fazer sentido que se fale em «texto impresso»³⁵, tal como se torna desnecessário referir a «mesma série e parte» quando é proposta a fusão entre as partes A e B da 1ª Série do *Diário da República*. Passa-se à discussão na generalidade deste texto da Comissão, que recebe a aprovação unânime, com a ausência do “Bloco de Esquerda” e de “Os Verdes”. O debate na generalidade centra-se na necessidade desta modernização, que assegura a transparência, a simplificação e a informação dos cidadãos. Desta forma, também aqui a unanimidade foi facilmente atingida. De novo, na Comissão de especialidade, a proposta já apresentada na anterior reunião pelo respectivo presidente, OSVALDO DE CASTRO, de alterar o nº 1 do artigo 5º por forma a eliminar as palavras «impresso» e «parte» foi aprovada por unanimidade com ausência do Partido “Os Verdes”. Na votação final global da última versão do texto apresentado, há unanimidade na sua aprovação e concretiza-se a segunda alteração à Lei nº 74/98: e assim se chega à Lei nº 26/2006, de 30 de Junho.

• A terceira e mais recente alteração à «lei formulário» (LF) foi levada a cabo pela Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto, a qual não introduz qualquer alteração ao regime das rectificações, mas que, como atrás se disse, republica consolidadamente o diploma, de modo a poder dizer-se ser hoje a seguinte a base do regime aqui considerado:

Artigo 5º da LF (na republicação constante do Anexo à Lei nº 42/2007):

Epígrafe: «Rectificações»

nº 1: «As rectificações são admissíveis exclusivamente para correcção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou para correcção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na 1ª série do *Diário da República* e são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original, publicada na mesma série.»

nº 2: «As declarações de rectificação devem ser publicadas até 60 dias após a publicação do texto rectificando.»

nº 3: «A não observância do prazo previsto no número anterior determina a nulidade do acto de rectificação.»

nº 4: «As declarações de rectificação reportam os efeitos à data da entrada em vigor do texto rectificado.»

Para completar a indicação do regime legal vigente sobre rectificações legislativas é necessário somar à remissão para o art. 5º da actual «lei formulário», agora histórico-evolutivamente contextualizado, a consideração de normas especificadoras da competência para rectificar.

³⁵ Conforme constava do nº 1 do artigo 5º da Lei nº 74/98: «As rectificações são admissíveis exclusivamente para correcção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o **texto impresso** de qualquer diploma publicado na 1ª série do *Diário da República* e são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original, publicada na **mesma série e parte**».

O que está agora em causa é o seguinte: ao contrário do que se passa com os seus três últimos números, no nº 1 do art. 5º da LF não há um, mas vários enunciados normativos; formalmente, pois, há um manifesto desequilíbrio na redacção do artigo; a fazer com que, materialmente, a primeira tarefa de quem interpreta esse nº 1 seja distinguir – e distinguir, pelo menos, nos seguintes termos:

- esse número tem três partes: na primeira, encontra-se a definição do objecto dessa regulação, objecto subdividido em dois tipos de correcções (as que visam «lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga» e as que visam «erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto de qualquer diploma publicado na 1ª série do Diário da República»);
- na segunda, indica-se quem tem competência para declarar a rectificação, que é o «órgão que aprovou o texto original»;
- e na última estatui-se que o lugar de publicação dessas declarações de rectificação é a 1ª série do Diário da República.

Pois bem: entre vários outros exemplos recentes cuja citação se poderia multiplicar (tão elevado é o número de rectificações declaradas em cada ano que se sucede), a última das rectificações referidas na parte final deste trabalho (já em quadro aplicativo directamente em torno do Código de Processo Penal) começa por dizer que a declaração de rectificação é emitida «(a) o abrigo da alínea h) do nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 162/2007, de 3 de Maio».

E a fonte formal de legitimidade material assim convocada é um diploma que, no aspecto citado, aquilo que pretende é especificar a segunda das partes do nº 1 do art. 5º da LF: trata-se de um decreto-lei (o Decreto-Lei nº 162/2007) preambularmente apresentado como integrado no denominado «PRACE» («Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado») e que serve de lei organizativa do «CEJUR» (ou «Centro Jurídico»), como «um serviço central» da «Presidência do Conselho de Ministros» que «tem por missão o exercício de funções de apoio jurídico ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes membros de Governo integrados na Presidência do Conselho de Ministros». Ora, o art. 4º deste decreto-lei elenca as competências do director deste Centro Jurídico; e é entre elas que situa a da promoção, «nos termos da lei e de acordo com as orientações do membro do Governo competente, (d) as rectificações para correcção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso dos diplomas publicados no *Diário da República*» [cit. art. 4º, nº 1, alínea h)]. Não encontramos normas semelhantes (isto é, de especificação ou complemento ou desenvolvimento da LF) relativamente a outros casos de órgãos com competência para rectificar.

II. Elementos para um estudo de caso

Tomemos então como exemplo o Código de Processo Penal (CPP). Formalmente, o actual CPP é o de 1987, com várias revisões entre as quais as mais importantes, a determinarem republicações do diploma, foram as que ocorreram em 1998 e em 2007; sinteticamente³⁶:

- o diploma normativo que introduziu o actual CPP foi o Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, baseado na Lei (de autorização legislativa) nº 43/86, de 26 de Setembro;
- o primeiro conjunto formal de alterações que sobre o mesmo incidiu teve lugar logo em 1987 (ano no qual, aliás, se deve confrontar formalmente quatro diplomas³⁷: a Lei nº 17/87, de 1 de Junho, as Leis repetidas – cf. infra – nºs. 42 e 44/87, de 28 de Dezembro, e o Decreto-Lei nº 387-E/87, de 29 de Dezembro);
- seguiu-se-lhe outro em 1989 (pelo Decreto-Lei nº 212/89, de 30 de Junho, diploma não precedido de qualquer autorização legislativa);
- apenas no mesmo ano de 1991, houve três conjuntos de alterações (Decreto-Lei nº 17/91, de 10 de Janeiro, Lei nº 57/91, de 13 de Agosto, e Decreto-Lei nº 423/91, de 30 de Outubro);
- e outro em 1993 (Decreto-Lei nº 343/93, de 1 de Outubro);
- e em 1995 (Decreto-Lei nº 317/95, de 28 de Novembro);
- em 1998, a revisão ocorrida foi tão extensa que se justificou a ordem de republicação oficial do diploma, constante do art. 9º da Lei nº 59/98, de 25 de Agosto³⁸;
- houve nova modificação em 1999 (Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro);
- e, de novo por três vezes, em 2000 (Lei nº 7/2000, de 27 de Maio, Decreto-Lei nº 320-C/2000, de 15 de Dezembro, e Lei nº 30-E/2000, de 20 de Dezembro);
- e ainda duas vezes em 2003 (Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto, e Decreto-Lei nº 324/2003, de 27 de Dezembro);

³⁶ Vd. MIGUEL PEDROSA MACHADO, "O que é hoje, formalmente, o Código de Processo Penal", texto datado de Abril de 2008 (portanto, ao qual é necessário já hoje fazer acrescer, como adiante se faz no presente trabalho, a Lei nº 52/2008, de 28 de Agosto, o Decreto-Lei nº 181/2008, também de 28 de Agosto, e a Lei nº 115/2009, de 12 de Outubro) e publicado na *Revista do CDF* (Conselho Distrital de Faro da Ordem dos Advogados), nº 1, 2008, pp. 8 e 9.

³⁷ Sendo que o problema legislativo (de relação entre sucessão de leis e vacatio) criado pelo primeiro deles foi lembrado, por último, no lugar (*Revista do CDF*, nº 1, 2008) acabado de citar (com remissão para trabalho publicado na *Revista da Ordem dos Advogados* em 1991).

³⁸ Também no loc. cit. na nota 36 se sintetiza outra das questões legiferativas aqui em causa – neste caso, o esquecimento do relatório preambular do CPP (agora com remissão para a p. 67 do nº 46 da revista *Legislação*).

- em 2007, de novo uma extensa revisão ou reforma³⁹, a determinar nova republicação ou consolidação legislativa: Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto⁴⁰;
- mas nos anos imediatamente seguintes, não deixou de se continuar a alterar directamente o CPP – em 2008, por meio de vários diplomas: os Decretos-Leis nº 34/2008, de 26 de Fevereiro, e nº 181/2008, de 28 de Agosto, ambos em tema de custas processuais, e a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, em tema de organização e competência judiciárias;
- e, em 2009, por meio da Lei nº 115/2009, de 12 de Outubro, que aprovou o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL): esta lei de 2009 desempenha formalmente três funções – a de aprovar o referido CEPMPL, a de alterar várias leis e a de publicar em anexo o CEPMPL; na parte em que altera várias leis, inclui entre estas o CPP: alterando directamente artigos deste, aditando outros e revogando ainda outros [nesta lei de 2009, v., respectivamente, os seus artigos 3º, 4º e 8º, nº 2, alínea a)].

Esta sucessão de diplomas em que actualmente se traduz o CPP tem sido acompanhada de uma sucessão, também, de rectificações. E a lista destas últimas é de observação muito curiosa a vários títulos – desde a detecção directa, nela, de rectificações materiais por oposição a rectificações exclusivamente formais até à verificação de situações em que a dimensão quantitativa dos objectos da rectificação podia ou devia ter ditado outras soluções legais-formais.

Atente-se nos seguintes casos, todos publicados na 1ª série do *Diário da República*:

- a 31 de Março de 1987, a «Declaração» (não numerada, como ainda acontecia na época) assinada pelo «Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros» a rectificar «inexactidões» (do cit. Decreto-Lei nº 78/87);
- a 16 de Maio de 1987, uma «Declaração» da mesma «Secretaria-Geral», mas agora a rectificar a própria data de aprovação do diploma em Conselho de Ministros (e o diploma continua a ser o Decreto-Lei nº 78/87);
- e também necessário neste contexto é lembrar que a 29 de Dezembro desse mesmo ano de 1987 foi publicado (como também já ficou citado) o Decreto-Lei nº 387-E/87; pois bem: este decreto-lei é expressamente apresentado, no respectivo preâmbulo, como tendo dois objectivos – por um lado, aprovar aquilo que seria uma mera «previsão temporária» de um regime processual aplicável a contravenções e transgressões, e, por outro lado, continuar, materialmente, a **rectificar** o (sempre o) Decreto-Lei nº 78/87 [cf. o 6º § desse preâmbulo: «(a)proveita-se, ainda, o ensejo para se proceder à rectificação de alguns lapsos detectados no texto do Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Feve-

³⁹ Vd. MIGUEL PEDROSA MACHADO, no nº "VI" de "Questões legislativas penais", publicado na cit. Revista *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, no nº 46, Abril-Junho 2007 (mas distribuído já depois de Novembro deste ano), pp. 45 ss., e esp. a pp. 52-69.

⁴⁰ Lei cuja apresentação preambular se encontra feita no último estudo cit., loc. cit., p. 65, e cujo processo legislativo foi sintetizado por JOÃO MANUEL DA SILVA MIGUEL, na sua "Crónica de legislação. 3º trimestre de 2007", na *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 17, nº 4, Out.-Dez. 2007, na p. 708, nota 5.

reiro, que aprovou o novo Código de Processo Penal.»]; ora, em face de tal afirmação, manifesta se torna a necessidade de distinguir rectificações formais de rectificações materiais: a lista ou quadro que encerrará o presente trabalho só contém naturalmente as **rectificações** que resultem de declarações formais nesse sentido; se houvesse de considerar a perspectiva da rectificação material, a análise de regime exigida teria de ser igualmente material, razão para deixar aqui desde já dito que o procedimento de rectificação tem de superar os limites do art. 5º da «lei formulário» pela respectiva integração num novo procedimento legislativo proprio sensu logo que se verifique estarem ultrapassadas quaisquer das exigências – e tanto as qualitativas como as quantitativas – contidas nesses limites;

- a 1 de Fevereiro de 1988 é publicada a «Declaração» (ainda não numerada) assinada pelo «Secretário-Geral da Assembleia da República» a anular a Lei nº 44/87, de 28 de Dezembro, por se tratar de uma mera repetição da Lei nº 42/87, publicada na mesma data (ainda que em «suplementos» diferentes);
- na pág. 2994-(5) da *I Série do Diário da República* (nº 174) do dia 31 de Julho de 1989⁴¹ surge uma «Declaração» assinada pelo «Secretário-Geral» da «Presidência do Conselho de Ministros» a corrigir várias «inexactidões» na publicação do Decreto-Lei nº 212/89, de 30 de Junho, um dos diplomas que, como atrás se disse, alteraram o CPP; mas as rectificações em causa não incidem directamente sobre artigos do CPP, motivo para que não incluamos esta declaração de rectificação no quadro que finalizará este nosso trabalho;
- também o Decreto-Lei nº 17/91, de 10 de Janeiro, que igualmente ficou citado na lista dos diplomas que alteraram o CPP, veio a ser objecto de rectificação: está desta feita em causa a «Declaração de rectificação nº 73/91», publicada a 30 de Abril de 1991; contudo, à semelhança do que acabou de se assinalar relativamente a 1989, também aqui se tratou de rectificar disposições de diplomas complementares e não, directamente, do CPP, razão para que esta declaração também não caiba no quadro final;
- a 31 de Março de 2001 surge a «Declaração de Rectificação nº 9-F/2001», assinada pela «Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros», a corrigir «inexactidões» de um dos três diplomas que alteraram o CPP em 2000 (destes três – todos atrás citados – , trata-se, como é evidente, do decreto-lei, por isso que se trata de declaração emanada da Presidência do Conselho de Ministros, cuja Secretaria-Geral tem, conseqüentemente – e para permitir a respectiva sindicabilidade – , o cuidado de dizer que o «original» do diploma a rectificar nela própria «se encontra arquivado»);
- a 29 de Outubro de 2003 é publicada a «Declaração de Rectificação nº 16/2003», agora sob a responsabilidade (ainda que, no caso, «em substituição») da «Secretaria-Geral» da Assembleia da República, uma vez que se trata de corrigir incorrecções de uma Lei (a Lei nº 52/2003, também atrás citada);

41 E não 24 de Julho de 1989, como erradamente se encontrou na pesquisa efectuada na base de dados «DIGESTO» («Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica»).

- a 24 de Fevereiro de 2004 nova «declaração de rectificação» e agora outra vez da iniciativa da «Presidência do Conselho de Ministros»: a «Declaração de Rectificação nº 26/2004» a corrigir «inexactidões» do Decreto-Lei nº 324/2003 (decreto-lei «do Ministério da Justiça», é o que se lê no 1º § desta «declaração de rectificação»);
- a 26 de Outubro de 2007 tem início o calvário das rectificações da «reforma de 2007» do CPP⁴²: primeiro a «Declaração de Rectificação nº 100-A/2007», subscrita pela «Secretária-Geral» da Assembleia da República, a usar o mecanismo da rectificação para fazer face ao que seriam «inexactidões» («no texto da lei e no anexo com a republicação») [republicação, entenda-se, do próprio CPP na sua versão integral consolidada] «que correspondem quer a erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso da lei e do anexo com a respectiva republicação, quer a lapsos gramaticais incidindo em artigos que mereceram alteração com a presente lei e noutros não alterados mas com eles conexos», contendo a própria «declaração de rectificação» a indicação expressa de que devem «ser objecto de republicação integral quer a Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto, quer o anexo com a republicação do Código de Processo Penal»;
- esta quantidade enorme de «rectificações» é ainda agravada a 9 de Novembro de 2007, por meio da «Declaração de Rectificação nº 105/2007»; o que aqui se rectifica é a anterior «Declaração de Rectificação», e de novo com a republicação da lei reformadora e do próprio CPP consolidado; os problemas são, portanto, vários: a relação entre uma sucessão de rectificações e o cumprimento do prazo indicado no art. 5º da «lei formulário»; a consideração do contexto de uma *vacatio legis* entretanto ultrapassada (a fazer com que se tenha de dizer que o texto legal do CPP vigente a partir de 15 de Setembro de 2007 é o constante de uma publicação oficial de 9 de Novembro seguinte); e sendo que a legiferação precipitada assim observada ainda merece a seguinte reflexão: será que é suficiente a mera declaração de rectificação quando a quantidade de rectificações a fazer é excessivamente grande?
- e, enfim (ou enfim, por enquanto), a 24 de Abril de 2008 surge a «Declaração de Rectificação nº 22/2008»; sendo que esta é, formalmente, a primeira das rectificações aqui seriadas que invoca o atrás citado artigo 4º, nº 1, alínea h), do Decreto-Lei nº 162/2007 como fonte «legitimadora», assim substituindo as anteriores referências a aspectos de regime decorrentes das exigências da «lei formulário» (como acontecia com a remissão para o confronto entre texto original e texto rectificando) por uma fórmula genérica que, ainda por cima, demonstra ter entretanto o próprio Governo criado metanormas especiais a este respeito e para além das previsões da «lei formulário».

Antes de finalizar o presente trabalho com o já por várias vezes anunciado quadro ou tabela das rectificações que directamente incidiram sobre o que é hoje o CPP, deverá lembrar-se, em breve síntese, o propósito e algumas pistas desta publicação.

O que aqui se pretendeu foi proceder à apresentação (que se procurou que fosse razoavelmente ampla) dos dados com cujo confronto é necessário contar no estudo crítico das

42 Cfr. o estudo cit. na nota 39, agora esp. a pp. 65-66.

rectificações legislativas em Portugal. E para que o «trabalho de campo» assim aberto se não revelasse demasiadamente árido ou vago, entendeu-se centrá-lo ou concretizá-lo num diploma legal específico: o CPP; especificidade, ainda por cima, à qual não é alheio o facto de ser também em tema de rectificações legislativas, que é passível de críticas várias a mais recente das reformas gerais ou globais deste diploma.

Entre as pistas de investigação que assim se foi procurando abrir ou propor contam-se não só a necessidade de aprofundamento interpretativo da «lei formulário», mas também determinados tópicos que algumas das rectificações do CPP exemplificam, como a distinção entre rectificações materiais e formais e como a relevância da dimensão quantitativa das inexactidões a corrigir por meio de meras rectificações legislativas no âmbito de permissão normativa das próprias rectificações.

O trabalho que por agora se encerra com a lista ou tabela anunciada é, pois, um trabalho que se pretendeu apresentar a si próprio como racionalmente «em aberto»: em aberto no sentido de estar em causa a apresentação de problemas e em aberto no sentido de, com ele, se ter tentado contribuir para a reunião de elementos a utilizar no tratamento desses problemas.

Rectificações ao Código de Processo Penal

aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro

| Rectificações | Designação |
|---|--|
| Declaração. DR 75/87, 31 de Março de 1987 | De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 78/87, do Ministério da Justiça, que aprova o Código de Processo Penal e revoga o Decreto nº 16489, de 15 de Fevereiro de 1929, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 40, de 17 de Fevereiro de 1987 |
| Declaração. DR 112/87, 16 de Maio de 1987 | De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 78/87, do Ministério da Justiça, que aprova o Código de Processo Penal e revoga o Decreto nº 16489, de 15 de Fevereiro de 1929, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 40, de 17 de Fevereiro de 1987 |
| Declaração. DR 26/88, de 01 de Fevereiro de 1988 | De ter ficado sem efeito a publicação do texto sob a designação "Lei n.º 44/87, de 28 de Dezembro (autorização legislativa para alterar o Decreto-Lei n.º 78/87, que aprovou o Código de Processo Penal)", feita no 3º suplemento ao Diário da República, 1ª série, n.º 297, de 28 de Dezembro de 1987, dado tal diploma já ter sido publicado no 1º suplemento desse mesmo número (Lei n.º 42/87) |
| Declaração de Rectificação nº 9-F/2001, 31 de Março de 2001 | De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 320-C/2000, do Ministério da Justiça, que altera o Código de Processo Penal, estabelecendo medidas de simplificação e combate à morosidade processual, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 288 (2º suplemento), de 15 de Dezembro de 2000 |
| Declaração de Rectificação nº 16/2003, 29 de Outubro de 2003 | De ter sido rectificada a Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto – Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro nº 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho) – 12ª alteração ao Código de Processo Penal e 14ª alteração ao Código Penal |
| Declaração de Rectificação nº 26/2004, 24 de Fevereiro de 2004 | De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 324/2003, do Ministério da Justiça, que altera o Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei nº 224-A/96, de 26 de Novembro, o Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei nº 441/29, de 28 de Dezembro de 1961, o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, bem como o Decreto-Lei nº 29/98, de 11 de Fevereiro, o Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, e o Decreto-Lei nº 200/2003, de 10 de Setembro, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 298, de 27 de Dezembro de 2003 |
| Declaração de Rectificação nº 100-A/2007, 26 de Outubro de 2007 | Rectifica a Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto, que procede à 15ª alteração, e republica o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro |
| Declaração de Rectificação nº 105/2007, 09 de Novembro de 2007 | Rectifica a Declaração de Rectificação nº 100-A/2007, de 26 de Outubro, que rectifica a Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto, que procede à 15ª alteração e republica o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro |
| Declaração de Rectificação nº 22/2008, 24 de Abril de 2008 | Rectifica o Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de Fevereiro, do Ministério da Justiça, que aprova o Regulamento das Custas Processuais, procedendo à revogação do Código das Custas Judiciais e a alterações ao Código de Processo Civil, ao Código de Processo Penal, ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, ao Código do Registo Comercial, ao Código de Registo Civil, ao Decreto-Lei nº 269/98, de 28 de Agosto, à Lei nº 115/99, de 3 de Agosto, e aos Decretos-Lei nºs 75/2000, de 9 de Maio, 35 781, de 5 de Agosto de 1946, e 108/2006, de 8 de Junho, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 40, de 26 de Fevereiro de 2008 |

