

Primeiro- Ministro
Número:17/ B/97
Processo:IP-17/92
Data:2.09.1997
Área:A1

Assunto:DIREITOS LIBERDADES E GARANTIAS - JORNAL OFICIAL - DATA DA PUBLICAÇÃO
DATA DA DISTRIBUIÇÃO - DEVER DE COINCIDÊNCIA - EFICÁCIA JURÍDICA.

Sequência:Acatada

I- Exposição de Motivos

1. Foi aberto nesta Provedoria de Justiça um processo de minha iniciativa por ter verificado não estar a ser dado cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 1.º, e no n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho.

A Data de Distribuição dos Diários da República

2. Nos termos do n.º 3, do art.º 1.º, da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, o Diário da República deve ser distribuído no dia correspondente ao da sua data.

3. Tem- se verificado, no entanto, que, com muita frequência, números e suplementos do Diário da República não são distribuídos no dia da sua data, contrariando o disposto naquele diploma legal.

4. Este facto tem gerado conflitos com reflexos negativos na vida dos respectivos destinatários, leitores e utentes do Diário da República, que se confrontam com a dificuldade de saber quando é que efectivamente um diploma legal já tem eficácia jurídica nos termos do n.º 1, do art.º 1.º, da Lei n.º 6/83 e do art. 122.º, n.º 2, da CRP.

5. Esta questão tende a ser resolvida pela doutrina e pela jurisprudência no sentido de considerar relevante para aqueles efeitos, quando não coincidentes, a data da distribuição e não a data da publicação - neste sentido, entre outros, Acórdão do STA, de 5 de Julho de 1991, publicado in Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo, ano XXXI, n.º 373, pág. 1428; Acórdão do STA de 26 de Novembro de 1985, publicado in Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo, ano XXV, n.º 299, pág.1364; Pareceres da Procuradoria Geral da República n.º 5/84, de 10 de Janeiro de 1985, publicado no Boletim do Ministério da Justiça, n.º 348, e n.º 265 de 1/3/79 - DR, II Série, n.º 124, de 30/5/79.

6. Entende- se, pois, nas palavras do Acórdão de 15 de Julho de 1991 supra citado que "(...)do sistema do art.º 1.º da Lei n.º 6/83, resulta a presunção de que a data da distribuição é a data da publicação, ou seja, a data que consta do número do Diário da República onde está publicado, presunção essa que pode ser ilidida pelos interessados. Se essa presunção for ilidida, considera- se relevante a data da efectiva distribuição. Isto é, o diploma só vincula a partir dessa data".

7. Esta presunção tem actualmente uma única forma de ser ilidida: através de uma declaração da Imprensa Nacional - Casa da Moeda que atesta a data de distribuição dos Diários da República, a qual é pedida pelos interessados e fornecida gratuitamente.

8. Este sistema obvia, apenas e somente em casos concretos, a uma deficiência exclusivamente imputável ao Estado, ao não fazer a distribuição dos números e suplementos dos Diários da República na data da sua publicação, como é seu dever, nos termos do n.º 3, do art.º 1.º, do citado diploma legal.

9. Porém, o cidadão comum que procura o simples e consciencioso cumprimento dos diplomas legais, e para quem é óbvio que a data da publicação marca, sem prejuízo da "vacatio legis" ou de direito intertemporal, o início da eficácia jurídica de qualquer diploma, só pode ficar confuso perante a discrepância entre a data de publicação e a data em que o diploma chega ao seu conhecimento.

10. Refere J. OLIVEIRA ASCENSÃO no seu livro "O Direito - Introdução e Teoria Geral", 9ª edição, Coimbra, 1995, p. 287, que "devemos partir da afirmação de que a data que vem impressa no jornal oficial, como sendo a da publicação, representa um atestado oficial, que oferece, juridicamente, crédito. Não pode ser substituída por um elemento tão fluido como a data da distribuição, que pode até ter sido parcial, e é de conhecimento muito duvidoso".

11. E, para reforçar a sua teoria, o mesmo Professor adianta um argumento: "a desprotecção de quem porventura confiou na data formalmente atribuída ao diploma e que actuou na convicção de que ele estava em vigor".

12. Esta teoria é defensável, na medida e apenas, porque não existe legislação que permita a todos os utentes do Diário da República terem conhecimento simultâneo de que, caso a data de publicação e a data de distribuição não coincidam, será relevante a data da distribuição.

13. A Provedoria de Justiça ouviu o Governo através do ofício n.º ..., dirigido a Sua Excelência o Ministro Adjunto da Presidência do Conselho de Ministros, no sentido de saber se seria viável em termos de produção gráfica que se viesse a incluir em cada Diário da República, cuja data de distribuição não coincidissem com a data da publicação, a data da distribuição do mesmo.

14. Foi-me comunicado, então, que Sua Excelência o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros exarou despacho de "concordo" datado de 25 de Novembro de 1994 num parecer do Senhor Presidente do Conselho de Administração da Imprensa Nacional Casa da Moeda, em que se admite ser "óbvio que nenhum impedimento técnico se depararia a tal solução".

15. Mas refere o mencionado parecer "carecer de sentido que um mesmo Diário da República contenha duas datas diferentes, o que além de pouco prestigiante para o Estado, seria inevitável fonte de confusão e perplexidade para os leitores e utentes, ao depararem com diplomas legais e outros actos normativos com duas datas divergentes".

16. Com efeito, o regime da publicação, identificação e formulário dos diplomas prescreve a regra da coincidência temporal entre publicação e acesso ao público. No entanto, esta norma mostra-se imperfeita, pois é destituída de sanção ou de qualquer consequência negativa para o caso de incumprimento.

17. Por outras palavras, incumprido que seja o dever contido no art. 1.º, n.º 3, da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, as consequências repercutem-se, apenas e tão-só, nos destinatários da publicação, os quais suportam o ónus de procurar junto da IN-CM atestar a data da distribuição, quando pretendam ilidir a presunção "juris tantum" relativa ao momento do início da eficácia.

18. Impõe-se, assim, criar regra legislativa destinada a sancionar o incumprimento do dever referido, em sentido que se aproxime da ineficácia das normas contidas em diploma cuja distribuição tenha lugar em data diversa da data da publicação.

19. Por outro lado, em matéria de suplementos que exibam data diferente da data em que são apresentados ao público, mostra-se desejável acautelar, por uma vez mais, a confiança dos destinatários do jornal oficial, o que não poderá ser feito sem erradicar esta prática corrente, a menos que os suplementos já venham anunciados na edição do número da data respectiva com indicação do seu conteúdo.

20. Concluindo, é assim certo que:

- a) Se verifica com demasiada frequência a não coincidência entre a data de distribuição dos números e suplementos do Diário da República e a sua data de publicação;
- b) Em termos técnicos nada impede a inclusão da data de distribuição nos Diários da República, nos casos em que a data de publicação não coincida com a da distribuição;
- c) Mostra-se esta solução, contudo, indesejável, por poder lançar perturbação no tráfego jurídico, uma vez que a mesma publicação obedeceria a duas datas distintas;
- d) Revela-se necessário, pois, e por forma a reforçar o cumprimento do dever de coincidência entre as datas

de publicação e de distribuição, criar regra legislativa que cômine com a ineficácia as normas de diplomas inseridos em Diário da República em que aquelas datas não coincidam;

e) No mesmo sentido, será conveniente a criação de norma legislativa que condicione a admissibilidade de suplementos ao Diário da República à sua previsão no número a que respeitam, com indicação do seu conteúdo.

As Rectificações de Erros Materiais

21. No art.º 6.º da Lei n.º 6/83 prevê-se que "as rectificações dos erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso de qualquer diploma publicado na 1ª Série do Diário da República devem ser publicados nesta série e provir do órgão que aprovou o texto original".

22. Tem-se verificado com frequência, no entanto, que muitas das rectificações feitas não são de natureza puramente material. Trata-se muitas vezes, não de meras rectificações por gralhas tipográficas, mas de verdadeiras alterações de fundo do texto inicial.

23. Refere ANTÓNIO VITORINO, no texto "Individualização, formulário e rectificação de diplomas", publicado na compilação de textos, "A feitura das leis", II Volume, Edição Instituto Nacional de Administração, 1986, que se deve entender por rectificações apenas as rectificações "comezinhas".

24. E acrescenta: "É a própria lógica do instituto. Contudo, por vezes, há a tentação de utilizar o instituto da rectificação para corrigir erros que não de natureza meramente material. Faz-se uso deste instituto para corrigir erros mais de fundo e até questões que não são erros (aditamentos que não foram introduzidos deliberadamente ou por lapso e que são feitos através de rectificações). Quer dizer, pode mesmo dar-se cobertura a mudanças de opinião através do instituto da rectificação".

25. Este tipo de situação é flagrante e, a título de exemplo, veja-se a Declaração publicada na I Série do Diário da República, n.º 49, de 28-2-90, que rectificou erros que não podem ser qualificados como erros puramente materiais, mas de fundo, do Decreto-Lei n.º 20- A/90, de 15 de Janeiro.

26. Foi, nomeadamente, alterado o 23.º parágrafo do preâmbulo deste diploma. Onde se lia "E este logo que concluído e com parecer fundamentado, será arquivado ou enviado ao Ministério Público, que, por sua vez, o poderá também arquivar", passou a ler-se, "e este, logo que concluído e com parecer fundamentado, será enviado ao Ministério Público que o poderá arquivar".

27. No n.º 2 do art.º 43.º, onde se lia "ao agente da administração fiscal cabem, durante o processo de averiguações, os poderes e as funções que o Código de Processo Penal atribui ao Ministério Público relativamente à prática de actos de inquérito", passou a ler-se "ao agente da administração cabem, durante o processo de averiguações, os poderes e as funções que o Código Processo Penal atribui aos órgãos de polícia criminal, presumindo-se-lhe delegada a prática de actos que o Ministério Público pode atribuir àqueles órgãos".

28. O art.º 45.º do mesmo diploma legal deixou de ter a redacção "concluído o processo de averiguações, a entidade referida no n.º 1 do artigo anterior emite sobre ele parecer fundamentado, remetendo o auto de averiguações ao Ministério Público competente ou arquivando-o", para passar a ter a seguinte redacção: "concluído o processo de averiguações, a entidade referida no n.º 1 do artigo anterior emite sobre ele parecer fundamentado, remetendo o auto de averiguações ao Ministério Público competente".

29. Resulta claro que neste diploma se recorreu ao instituto da rectificação como solução de recurso para facilitar a correcção do diploma "a posteriori", introduzindo-se profundas modificações no seu conteúdo, sem se ter feito o percurso legislativo, conforme se impunha.

30. Assiste-se, assim, com frequência indesejada, à publicação de declarações de rectificação emanadas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, sem que os demais intervenientes na fase final do procedimento legislativo tomem conhecimento da razão de ser da própria rectificação ou, pelo menos, se este publicamente a sua intervenção no procedimento administrativo de rectificação.

ateste publicamente a sua intervenção no procedimento administrativo de rectificação.

31. Convirá então, como forma de obstar ao incumprimento da lei, garantir que todos os órgãos com intervenção na fase final do procedimento legislativo intervenham também no procedimento administrativo de rectificação.

32. Assim, por exemplo, uma lei só deverá poder ser rectificada por declaração subscrita pela Assembleia da República, pelo Presidente da República e pelo Governo.

33. Aliás, para que se evite o recurso ao instituto da rectificação como forma de proceder a rectificações que não são, de todo, de carácter meramente material, seria igualmente aconselhável que fosse alterada a redacção do n.º 2 do art.º 6.º, do citado diploma legal, no sentido de dispor um prazo de 30 dias para rectificação, e não de 90, já que, para correcção de simples erros materiais, este prazo se afigura mais do que suficiente.

34. Esta situação é igualmente denunciada por ANTÓNIO VITORINO na obra citada: "creio que 90 dias é um prazo bastante extenso para um cidadão estar sujeito à perversidade de um erro material, pois isso pode levantar questões complicadas e até eventualmente lesão de interesses". Tese esta que não posso deixar de corroborar.

35. Assim, e concluindo:

- a) Não há suporte legislativo para a prática relativamente frequente de utilização do instituto da rectificação para corrigir erros de carácter não estritamente material;
- b) Os órgãos que participaram no procedimento legislativo, em especial, aqueles cujos titulares subscrevem os próprios actos, encontram-se afastados do procedimento administrativo de rectificação;
- c) Um prazo de 30 dias, para se proceder à rectificação dos diplomas com erros apenas de carácter material, afigura-se suficiente, revelando-se o prazo de 90 dias excessivamente longo.

De acordo com o exposto, RECOMENDO:

que Vossa Excelência promova a alteração da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, no sentido de:

- A. Cominar com a ineficácia jurídica as normas de diplomas inseridos em Diário da República cuja data de distribuição não coincida com a data de publicação;
- B. Condicionar a publicação de suplementos ao Diário da República à sua p1 1revisão no número a que respeitam, com indicação do conteúdo;
- C. Prever a intervenção, no procedimento administrativo de rectificação, de todos os órgãos que subscreveram o acto a rectificar;
- D. Reduzir o prazo de 90 dias para a rectificação, previsto no art. 6.º, n.º 2, da Lei n.º 6/83, para 30 dias.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel