

BOLETIM

Observatório
da Legislação
Portuguesa

3

JANEIRO 2011

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

Janeiro 2011

www.fd.unl.pt

[Entrar em **Investigação**]

O Observatório da Legislação Portuguesa
Apresentação

I PARTE

Análise da produção legislativa em 2009

Análise quantitativa dos dados apresentados

Volume anual da produção normativa: comentário

Tabela I Total de diplomas publicados

Tabela II Leis

Tabela III Decretos-Lei

Tabela IV Publicação de Decretos-Lei por Ministério
(2005/2009)

II PARTE

Suplementos ao Diário da República

Breve análise da sua trajectória

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 bolsiros 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 e Sociologia do Direito.

No ano académico 2009/2010, 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. O estudo inserido na parte II deste Boletim é da autoria das bolsieras de investigação Sandra Pereira e Sónia Rodrigues. As bolsieras de investigação deram ainda colaboração na recolha e inserção de dados na base de dados do *Observatório da Legislação Portuguesa*, bem como na análise da legislação considerada no período de observação.

ANO ACADÉMICO 2009/2010

Coordenação:

Marta Tavares de Almeida

Pierre Guibentif

Bolsieras de Investigação:

Sandra Pereira • Mestre em Direito (FDUNL)

Sónia Rodrigues • Aluna de Mestrado (FDUNL)

BOLETIM N.º 3

OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

Apresentação

Desde o *Boletim n.º 0*, primeira publicação do *Observatório da Legislação Portuguesa*, vinda a lume em 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.

Nos Boletins seguintes manteve-se a preocupação em fornecer dados quantitativos sobre a actividade legislativa e elegeu-se um tema de estudo.

Neste número adoptámos o mesmo modelo. Na I Parte apresentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2002-2009) e uma leitura dos mesmos. Na II Parte propomos uma análise sobre a publicação de suplementos ao *Diário da República*, questão que consideramos de interesse no quadro da acessibilidade da legislação.

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 relativo 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

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM 2009

1. Considerações gerais

As **Tabelas I e II** apresentam dados gerais sobre a produção legislativa parlamentar e governamental dos anos 2002 a 2009. Considerámos o volume anual de publicação de leis, decretos-lei, decretos regulamentares, resoluções de conselho de ministros, decretos e portarias (Tabela I), bem como o volume de publicação de vários tipos de leis (Tabela II).

No seguimento do que tem sido prática no *Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa*, apresentamos a **Tabela III** referente à quantificação de Decretos-Lei autorizados face ao número total de Decretos-Lei emitidos nesse ano. Inserimos uma Tabela com o volume anual de Decretos-Lei de transposição de Directivas e de regulamentação de Regulamentos Europeus.

Disponibilizamos ainda a **Tabela IV**, uma nova tabela, que contém informação quantitativa sobre a emissão de Decretos-Lei por Ministério ao longo da legislatura do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Pretende-se apresentar uma visão de conjunto da produção legislativa governamental.

2. Considerações detalhadas

- Em 2009, houve um aumento significativo na publicação de leis face aos anos anteriores. Desde 2003, é o ano em que se regista o maior número de leis publicadas (126). Este aumento deve-se, em parte, à publicação durante esse ano de 27 leis que criam freguesias, modificam limites territoriais e alteram denominações. Não obstante, o remanescente de leis (101) continua a ser elevado face aos valores dos anos transactos. Conclui-se, portanto, que 2009 foi um ano de produção legislativa parlamentar substancial.

Colocando de parte as leis que criam freguesias (27), podemos verificar que, das 99 leis aprovadas em 2009, 70 têm por base uma iniciativa do Governo (**70,8%**). Apenas 25 são da iniciativa dos deputados e grupos parlamentares (**25,3%**). As iniciativas conjuntas do Governo e dos deputados e grupos parlamentares foram residuais, alcançando somente o número de 4 (**3,9%**).

Estes dados podem ser explicados pelo facto de o Governo possuir uma maioria absoluta na Assembleia da República¹. Por outro lado, a opção do Governo por disciplinar algumas matérias por lei, e não por decreto-lei, também poderá encontrar explicação no facto de se procurar uma «legitimação política adicional»².

¹ Vide *Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim nº2, edição da FDUNL, Dezembro 2009, p.12, Nota 3, a referência a Jorge Miranda sobre o «papel dirigente das propostas governamentais» em Governos maioritários.

² Como refere Marcelo Rebelo de Sousa «... em todas as matérias que sejam de um melindre político fundamental ou que respeitem a temas fundamentais do Programa do Governo, o Executivo ganha em submetê-las ao Parlamento. O represtigiar o Parlamento é um factor de estabilidade governativa e, por isso, não só em matérias de reserva absoluta mas de reserva relativa, em domínios fundamentais, é desejável que se opte pela via da proposta de lei e não pela autorização legislativa seguida de decreto-lei [.....] quanto a matérias que não são de importância fundamental e que representam um desenvolvimento sectorial do Programa do Governo, é perfeitamente compreensível que a regra seja a do recurso ao decreto-lei, a menos que a pressão do Parlamento, da opinião pública ou a importância política de determinado ponto seja tal que o recurso ao Parlamento vise dar legitimação política adicional ao Governo» in *A Feitura das Leis*, Volume II –*Como Fazer Leis*, 1986, p. 27.

Meses	Número de Leis
Janeiro	7
Fevereiro	2
Março	4
Abril	4
Maió	8
Junho	6
Julho	13
Agosto	53 (26+27*)
Setembro	24
Outubro	1
Novembro	0
Dezembro	4

* Das leis aprovadas em Agosto, 27 dizem respeito à criação de freguesias.

que 8 desses foram publicados ao abrigo da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento de Estado, lei que naturalmente teria de ser executada em 2009. Quanto ao volume de Decretos-Lei de transposição de directivas e de regulamentação de regulamentos europeus, verificámos um valor similar ao do ano anterior (44 e 7, respectivamente).

Ao longo do primeiro semestre do ano de 2009, o volume de publicação mensal de decretos-lei manteve-se sensivelmente constante numa primeira fase (mínimo de 22 diplomas em Julho e máximo de 30 diplomas em Maio). No entanto, a partir de Agosto constatamos um acréscimo notável. Nesse mês foram publicados 38 decretos-lei. Setembro é o mês com maior produção: 63 decretos-lei, seguindo-se o mês de Outubro com 47. Em Novembro e Dezembro a produção diminui drasticamente: em Novembro entraram em vigor apenas 2 decretos-lei e em Dezembro 5. A variação que registámos assim do volume de publicação de decretos-lei dever-se-á principalmente ao facto de a legislatura terminar em 14 de Setembro de 2009. Confira-se, nesse sentido, a tabela que se segue.

Entre os meses de Julho e Setembro 2009, foi publicado um número elevado de leis (90, das quais 13 em Julho, 53 em Agosto e 24 em Setembro). Valores que em nada se assemelham aos números dos restantes meses, nos quais se verifica um diminuto número de leis publicadas. O aumento substancial de publicação de leis em Agosto deve-se, também, ao facto de ter sido nesse mês que as 27 leis relativas a freguesias foram publicadas.

- No ano de 2009, verificou-se também um aumento significativo na publicação de decretos-leis (333) No período abrangido pelo estudo do Observatório, este número apenas é ultrapassado pelo número excepcionalmente elevado de decretos-lei publicados em 2007 (424)³.

Refira-se ainda que, entre os 333 diplomas, 24 foram publicados ao abrigo de uma lei de autorização. Dos 24 Decretos-Lei autorizados, 13 foram publicados ao abrigo de leis de autorização de 2009. Saliente-se que todas as leis de autorização de 2009 foram utilizadas nesse mesmo ano. Os restantes Decretos-Lei (11) surgiram ao abrigo de leis de 2008, sendo

³ No ano de 2007, o elevado número de decretos-lei e decretos regulamentares publicados encontra justificação na publicação de diplomas de aprovação da orgânica de serviços da administração directa e de institutos públicos, no quadro do PRACE (*Observatório da Legislação Portuguesa*, Boletim nº1, edição da FDUNL, Novembro 2008, p.11.)

Meses	Número de Decretos-Lei
Janeiro	28
Fevereiro	23
Março	25
Abril	25
Maió	30
Junho	25
Julho	22
Agosto	38
Setembro	63
Outubro	47
Novembro	2
Dezembro	5

- Quanto aos decretos, os números são conformes aos do ano anterior, sendo que se verifica novamente um elevado número de decretos relativos a acordos internacionais publicados ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 197º da CRP (num total de 29 decretos, 19 incidem sobre esta matéria).

- O volume das portarias mantém-se na média dos anos anteriores (1510), continuando a verificar-se um número elevado de portarias relacionadas com a actividade cinegética (788).

Assinala-se que esta situação acaba de ser alterada pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro, o qual, na sequência do Programa SIMPLEGIS, veio alterar “a forma de aprovação e o local de publicação dos actos praticados relativamente às seguintes matérias: a) Matéria cinegética; b) Zonas de intervenção florestal (ZIF); Atribuição do valor postal e determinação da entrada em circulação de selos e formas estampilhadas”. Este diploma determina que estas matérias deixarão de constar

do Diário da República. Medida que não pode deixar de merecer a nossa concordância, pois é um importante factor de simplificação do Diário da República.

Concretamente, e no que respeita à actividade cinegética, prevê-se que seja publicada informação no sítio da Internet do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Assim, através desta medida, para além da simplificação do Diário da República, possibilita-se a compilação destas matérias num portal único, facilitando-se assim o acesso da informação oficial aos seus destinatários.

- **A Tabela IV** apresenta dados relativos à produção de decretos-lei por ministério durante a última legislatura (de 10 de Março de 2005 a 14 de Outubro de 2009):

1. O Ministério da Agricultura é aquele que publica o **maior** número de decretos-lei (157). Tal pode ser explicado pelo volume de legislação europeia neste domínio. Com efeito, dos diplomas publicados durante a legislatura, **73** são diplomas de transposição de directivas e **14** são diplomas que executam regulamentos europeus. Temos, assim, um total de **87** decretos-lei publicados na sequência de legislação da União Europeia.

Também no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e no Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Rural é visível uma forte influência do direito comunitário. Efectivamente, dos 126 diplomas publicados pelo Ministério do Ambiente, **31** transpõem directivas e **8** executam regulamentos europeus, num total de **39** decretos-lei que decorrem do direito da União Europeia. Já o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações publicou 142 decretos-lei durante a legislatura,

dos quais **31** são transposições de directivas e **5** são regulamentações de regulamentos europeus. Num total, são **36** os diplomas com origem no direito comunitário.

2. O Ministério das Finanças e da Administração Pública, como se pode depreender da Tabela IV, é o segundo ministério com maior volume de publicação de decretos-lei. Registam-se **23** decretos-lei de transposição de directivas e **5** que regulamentam regulamentos europeus. Sendo números significativos no quadro da legislação nacional que deriva do direito europeu, são, no entanto, inferiores aos dos ministérios anteriormente mencionados.

Neste ministério regista-se um número elevado de publicação de decretos-lei no ano de 2007. Neste ano, para além das alterações na área dos impostos, foram publicados vários diplomas de particular importância, nomeadamente: o diploma que cria e aprova os Estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas (decreto-lei n.º 37/2007); o diploma que aprova o novo estatuto do gestor público (decreto-lei n.º 71/2007); o diploma que aprova a lei quadro dos institutos públicos e altera a lei que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado (decreto-lei n.º 105/2007); o diploma que altera os Estatutos da Caixa Geral de Depósitos, S.A. (decreto-lei n.º 166/2007); o diploma que estabelece o regime do sector empresarial do Estado e das empresas públicas (decreto-lei 300/2007).

Para o número elevado de decretos-lei publicados no ano de 2007 concorre também o número de leis orgânicas aprovadas no quadro do PRACE (**7**).

3. O Ministério da Cultura é aquele que apresenta **menor** produção de decretos-lei (**16**).

No ano de 2009, o volume da produção legislativa de decretos-lei por Ministério corresponde ao registado na legislatura:

1. O Ministério da Agricultura é o que publica mais decretos-lei (**42**).
2. O Ministério da Cultura é o que publica menos decretos-lei (**5**).

TABELA I

Total de Diplomas Publicados*

	Total de Diplomas		Leis		Decretos-Lei		Decretos-Regulamentares		Resoluções de Conselho de Ministros		Decretos		Portarias ⁴	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2002	2278	100	40	1.76	334	14.6	50	2.19	155	6.80	41	1.80	1658	72.78
2003	2210	100	115	5.20	342	15.48	18	0.81	201	9.10	56	2.52	1478	66.88
2004	2265	100	63	2.56	257	10.43	26	1.05	195	7.91	39	1.58	1885	76.47
2005	1923	100	69	3.59	244	12.69	14	0.73	204	10.61	29	1.51	1363	70.88
2006	2007	100	65	3.24	252	12.56	21	1.05	174	8.67	26	1.30	1469	73.19
2007	2546	100	75	2.95	424	16.65	92	3.61	197	7.74	32	1.26	1726	67.79
2008	2276	100	73	3.21	259	11.38	21	0.92	213	9.36	58	2.55	1652	72.58
2009	2150	100	126	5.86	333	15.49	29	1.35	123	5.72	29	1.35	1510	70.23

*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.

4 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	2009
Cinegéticas	985	733	1190	604	870	876	962	788
Outras	673	745	695	759	599	850	690	722

Esta situação está ultrapassada com a publicação do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro; ver a *Análise de Produção Legislativa em 2009*, Ponto II.

TABELA II

Leis

	Total		Leis Constitucionais ⁵		Leis Orgânicas		Leis de Autorização Legislativa ⁶		Leis de Bases ⁷		Leis de Transposição de directivas		Outras Leis		Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações ⁸	
2002	40	100%	-	-	2	5.00	10	25.00	-	-	-	-	28	70.00	-	-
2003	115	100%	-	-	2	2.74	20	27.40	-	-	3	4.11	48	65.75	42	-
2004	63	100%	1	1.59	5	7.94	6	9.52	1	1.59	5	7.94	45	71.43	-	-
2005	69	100%	1	2.63	5	13.16	3	7.89	-	-	1	2.63	28	73.68	31	-
2006	65	100%	-	-	5	7.69	7	10.77	1	1.54	5	7.69	47	72,31	-	-
2007	75	100%	-	-	2	2.67	13	17.33	2	2.67	3	4.00	55	73,33	-	-
2008	73	100%	-	-	3	4.11	8	10.96	-	-	6	8.22	56	76.71	-	-
2009	126	100%	-	-	4	3.17	13	10.32	1	0.79	5	3.97	76	60.32	27	21.43

5 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.

6 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.

Ano de 2009: Lei n.º 84/2009, de 26 de Agosto.

7 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**.

Lei n.º 1-A/2009, aprova a **Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas**.

8 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**

	Total		Decretos-Lei Autorizados*		Outros Decretos-Lei	
2002	334	100 %	10	3.00	324	97.00
2003	342	100 %	28	8.00	314	92.00
2004	257	100 %	13	5.00	244	95.00
2005	244	100 %	9	4.00	235	96.00
2006	252	100 %	11	4.00	241	96.00
2007	424	100 %	24	6.00	400	94.00
2008	259	100 %	13	5.01	246	94.98
2009	333	100 %	24	7.21%	309	92.79%

* **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

	Total		Decretos-Lei de Transposição de Directivas		Decretos-Lei regulamentando Regulamentos Europeus		Outros Decretos-Lei	
		%						
2002	334	100 %	52	15.57	3	0.90	279	83.53
2003	342	100 %	99	28.95	–	–	243	71.05
2004	257	100 %	52	20.23	2	0.78	203	78.99
2005	244	100 %	66	27.05	4	1.64	174	71.31
2006	252	100 %	51	20.24	6	2.38	195	77.38
2007	424	100 %	66	15.57	8	1.89	350	82.55
2008	259	100 %	48	18.53	7	2.70	204	78.76
2009	333	100 %	44	13.21	7	2.10	282	84.68

***Decretos-Lei que vêm executar 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.

Ano de 2009: Decreto-Lei n.º 5/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto-Lei n.º 58/2009; Decreto-Lei n.º 169/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009; Decreto-Lei n.º 293/2009.

TABELA IV

Emissão de Decretos-Lei por Ministério: dados da legislatura⁹

MINISTÉRIOS ¹⁰	ANOS						Total
	2005	2006	2007	2008	2009		
Negócios Estrangeiros	3	4	8	3	6	24	
Finanças e da Administração Pública	14	28	59	31	24	156	
Defesa Nacional	10	5	8	4	17	44	
Administração Interna	19	26	27	12	11	95	
Justiça	10	11	26	16	22	85	
Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	13	21	35	24	33	126	
Economia e Inovação	11	23	45	31	30	140	
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	0	36	45	34	42	157	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	10	17	37	45	33	142	
Trabalho e da Solidariedade Social	10	17	29	11	23	90	
Saúde	10	18	34	19	30	111	
Educação	4	10	15	9	14	52	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8	8	17	3	10	46	
Cultura	2	7	0	2	5	16	

⁹ Legislatura: 10.03.2005 a 14.10.2009 considerando a data de aprovação dos diplomas em Conselho de Ministros.

¹⁰ Denominações de acordo com o Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, na versão republicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 92/2009, de 16 de Abril de 2009, que aprova a lei orgânica do XVII Governo Constitucional.

II PARTE

SUPLEMENTOS AO DIÁRIO DA REPÚBLICA BREVE ANÁLISE DA SUA TRAJECTÓRIA¹

Sandra Pereira

Mestre em Direito FDUNL

Sónia Rodrigues

Aluna de Mestrado FDUNL

I. INTRODUÇÃO

Razão de ser de uma investigação

A publicação de suplementos ao *Diário da República* coloca importantes questões de acessibilidade da legislação. Em primeiro lugar, quando determinado diploma legal não é distribuído aos seus destinatários no dia referido como dia da sua publicação, surge a questão da data da sua entrada em vigor: será a data de publicação ou a data de distribuição? A resposta a esta questão pode condicionar a formação de direitos ou obrigações, pelo que não admira que tenha dado lugar a jurisprudência e debates de doutrina, como veremos mais adiante.

Em segundo lugar, a publicação de suplementos também pode ter efeitos no plano da mera tomada de conhecimento da legislação. Uma publicação periódica com numeração seguida, e contendo diplomas também numerados de maneira constante, garante uma localização cómoda dos diplomas, e permite também a qualquer pessoa, com um nível médio de habilitação literária, verificar que não existem lacunas no material consultado. Esta facilidade de verificação é susceptível de reforçar a segurança jurídica, princípio fundamental num Estado de direito efectivo. A existência de suplementos compromete este princípio. Este problema tinha particular gravidade quando o *Diário da República* era consultado em colecções editadas em papel, encadernadas em condições sobre as quais era impossível exercer um controlo sem falhas. Na edição electrónica, um controlo apertado é possível. Ainda assim, as pessoas que a consultam não podem, por meios próprios, apreciar o carácter exaustivo da publicação, em detrimento de uma relação de confiança entre o cidadão e a informação oficial.

Face a estas questões não admira que, no âmbito de uma política global de melhoria da qualidade da legislação, que se concretizou nomeadamente pelo *Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de Junho*, que veio disponibilizar o "*Diário da República*, devidamente reformulado e simplificado, em edição electrónica de acesso universal e gratuito", e pela *Lei 26/2006, de 30 de Junho*, que procede à segunda alteração da *Lei 74/98, de 11 de Novembro*, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, se tenha procurado eliminar os casos de distribuição de edições do *Diário da República* em data posterior à da sua publicação, e reduzir o número de suplementos. Esta legislação também veio estabelecer de

¹ Uma palavra sincera de agradecimento é devida ao Dr. José Bento de Almeida, Coordenador da Equipa de Diplomas do Centro Jurídico da Presidência de Conselho de Ministros (CEJUR), bem como ao Dr. Carlos Ribeiro, Coordenador da Unidade de Publicações Oficiais, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A. (INCM) pela forma amável como nos receberam e pelos importantes esclarecimentos que gentilmente nos facultaram sobre os procedimentos adoptados, respectivamente pelo CEJUR e pela INCM, no que respeita à publicação de suplementos ao *Diário da República*.

forma clara qual a data da entrada em vigor dos diplomas publicados em suplemento. Na linha desta nova política legislativa pode admitir-se que, a relativamente breve prazo, os “suplementos do *Diário da República*” desaparecerão completamente, com grande benefício para a credibilidade da publicação oficial das leis.

O próprio tema dos suplementos tornar-se-á então um assunto de interesse meramente histórico. Por enquanto, todavia, continuam a publicar-se suplementos, e esta modalidade de publicação ainda marca boa parte da matéria jurídica actualmente aplicável em Portugal. Daí que ainda seja necessário ao jurista activo em Portugal conhecê-la. Ainda faz parte, por enquanto, da cultura jurídica portuguesa. Foi esta constatação que motivou, face à inexistência de trabalhos publicados neste domínio, o presente breve estudo.

II. SUPLEMENTOS NA PRÁTICA DO DIÁRIO DA REPÚBLICA

Antes de referirmos, de forma sistemática, o enquadramento legislativo, jurisprudencial e doutrinal desta problemática, traçamos um quadro geral da “prática” que se foi desenvolvendo, à margem de uma disciplina legal, na publicação de suplementos².

Uma primeira referência a esta matéria que merece a nossa atenção consta de artigo do então Juiz Conselheiro aposentado do Tribunal de Contas, José Maria Braga da Cruz, que critica a publicação de diplomas normativos em suplemento, referindo o ano de 1919 como “fatídico...pelo uso e abuso da publicação de suplementos ao ‘Diário do Governo’, 1ª série”³. De entre os exemplos que o Autor apresenta, salientamos o *Diário do Governo* n.º 98 de 10 de Maio de 1919, com 30 suplementos, num dos quais foi publicado o *Decreto n.º 5.787-6 S*, com data de publicação de 10 de Maio, o qual só foi distribuído em 28 de Junho.

Apesar desta referência e da existência de uma prática já longínqua da publicação de suplementos ao Diário da República, não encontramos, nos primeiros actos normativos que enunciam regras sobre a publicação de diplomas, nenhuma disposição específica sobre suplementos. Entendemos assim, e sem uma preocupação de rigor temporal no elenco da legislação deste período histórico, que é importante referir alguns dos textos legais que se pronunciam sobre a matéria de publicação de actos no Jornal Oficial.

Em primeiro lugar, destacamos a *Circular de 10 de Abril de 1933* da Presidência do Conselho de Ministros. Nesta Circular prescrevia-se que aos decretos regulamentares e outros

² Para as referências que se desenvolvem neste ponto II partimos de elementos constantes do trabalho da autoria de MIGUEL PEDROSA MACHADO, SÓNIA RODRIGUES E ADRIANA CORREIA de OLIVEIRA, “Em torno de um estudo de caso sobre rectificações legislativas no Código de Processo Penal” publicado no *Boletim n.º 2 do Observatório da Legislação Portuguesa*, Dezembro 2009.

³ José Maria Braga da Cruz, “Notas sobre a publicação da lei, sua data e entrada em vigor”, na *Revista Scientia Iuridica*, tomo VIII, 1958, pág. 126:

“Foi no ano fatídico de 1919 que estas habilidades atingiram o seu cúmulo, pelo uso e abuso da publicação de suplementos ao ‘Diário do Governo’, 1ª série, de que curioso é fazer rápida resenha:

Cada um dos n.ºs 42 (de 1 de Março), 47 (de 8 de Março), 63 (de 27 de Março), 80 (de 17 de Abril) e 96 (de 8 de Maio) recebeu um suplemento.

O n.º 97, de 9 de Maio, recebeu dois suplementos, e o n.º 98, de 10 de Maio, tem trinta suplementos!

No n.º 30 suplemento declara-se expressamente: ‘Suplemento distribuído em 28 de Junho de 1919’, nele vindo, como último decreto, o n.º 5.787-6 S.

Desde o 1º ao 17º suplemento foram publicados 219 decretos, ou sejam os n.ºs 5.787.

No 18º suplemento começa então o decreto n.º 5.787 a ser alfabético, seguindo a alfabetação até ao referido n.º 5.787-6 S.

O decreto n.º 5.788, acha-se datado, e foi publicado em 24 de Maio, mas o decreto n.º 5.787-6 S, embora se ache datado de 10 de Maio, só viu a publicação no 30º suplemento, ‘distribuído’ em 28 de Junho, como já se disse”.

diplomas de conteúdo legislativo, «não será aposta nenhuma data» e era da competência da Presidência de Conselho de Ministros a inscrição da data da publicação.⁴

No mesmo ano, publicou-se o importante *Decreto n.º 22 470*, de 11 de Abril de 1933, um diploma sobre a publicação das leis, que veio estatuir que “...sem prejuízo da real vantagem em fazer coincidir a data do diploma com a da publicação no *Diário do Governo*, adopta-se pelo presente decreto a solução de separar a promulgação da referenda ministerial e de mencionar a data da primeira, distinta, como é natural, da publicação, sem prejuízo, porém, de esta ser considerada, para todos os efeitos, a data do diploma”. De forma clara, estabeleceu-se que “a data dos diplomas é, para todos os efeitos, a data da publicação” (artigo 2.º n.º 1 e 2).

Anos mais tarde, em 1941, tendo em vista a fixação de doutrina quanto à publicação de leis e outros diplomas legislativos, foi publicado um despacho do Presidente do Conselho, no qual se estipulava que todos os actos a serem publicados na 1ª série entrariam primeiro na Secretaria da Presidência do Conselho, que depois teria a competência exclusiva de envio para a Imprensa Nacional.

Em 7 de Dezembro de 1955, foi publicado o *Decreto n.º 40 424* que aprovou o Regulamento da Imprensa Nacional de Lisboa, no qual essencialmente se estabelece a sua organização. Também aqui não há qualquer referência à publicação de suplementos.

Salientamos que:

- Desde 1955, a Lei do Orçamento é publicada em suplemento. Situação que hoje se continua a verificar e que encontra justificação na complexidade e extensão do diploma.
- Outra prática que se registava era a publicação de vários suplementos no Diário da República dos últimos dias do mês de Dezembro. Prática que ocorreu com alguma frequência, sendo a mesma “justificada”, certamente, por razões ditadas por circunstâncias particulares da nossa história política⁵. No período de observação de 2002 a 2009, verificamos uma diminuição do número de diplomas publicados em suplemento nos últimos dias do ano, com excepção do ano de 2003 (12 suplementos publicados)⁶
- Até sensivelmente Setembro de 2003, verificou-se uma outra prática, não plasmada em qualquer comando normativo, de publicação, “em pacote”, em suplemento ao *Diário da República*, de um número elevado de **declarações de rectificação**⁷. Este facto tornou mais visível a publicação de actos legislativos em suplemento ao Jornal Oficial. Dado que, desde 1976, o prazo para a publicação das declarações de rectificação se encontra regulado na Lei Formulário, esta condensação de declarações de rectificação para publicação em suplemento num determinado dia, poderia ter sérias implicações na validade destas rectificações.

⁴ Ponto 7: “Aos decretos a que se referem os números anteriores não será aposta nenhuma data. A Presidência do Conselho inscreverá no lugar competente a data da publicação no *Diário do Governo*”.

⁵ Registam-se alguns anos que apresentam um elevado número de diplomas publicados em suplementos no último dia útil do ano, designadamente: 1976 (12 Suplementos), 1983 (14 Suplementos), 1985 (10 Suplementos), 1991 (7 Suplementos), 2000 (6 Suplementos), 2001 (7 Suplementos).

⁶ 2002 (5 Suplementos); 2003 (12 Suplementos); 2004 (1 Suplemento); 2005 (2 Suplementos); 2006 (4 Suplementos); 2007 (3 Suplementos); 2008 (4 Suplementos); 2009 (2 Suplementos).

⁷ A título de exemplo, veja-se o *Diário da República* de 31 de Janeiro de 2003 que contém dois suplementos. No primeiro são publicadas **7 declarações de rectificação**; no segundo suplemento são publicadas mais **7 declarações de rectificação**. O *Diário da República* de 31 de Julho de 2003 tem também publicados dois suplementos. No primeiro são publicadas **4 declarações de rectificação** e no segundo são publicadas **7 declarações de rectificação**.

A partir do último quadrimestre de 2003, abandonou-se esta prática de publicação em suplemento de um “pacote” de declarações de rectificação a diplomas.

- Importa realçar uma outra prática, e que ainda hoje ocorre, que se traduz na inserção no *Diário da República* de uma **Nota** onde se lê: «Foi publicado um suplemento ao *Diário da República*, n.º [...], de [...] de [...] de [...], inserindo o seguinte:...». Após este enunciado, enumeram-se os diplomas que foram publicados em suplemento. A discrepância entre a data de publicação do suplemento e a da “Nota” que o refere não permitia determinar a data de distribuição do diploma⁸. Das informações colhidas junto da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA (INCM), conclui-se que a data da publicação da “Nota” era arbitrária. Com efeito, a indicação da data de distribuição efectiva do diploma constava de **registo manual** (agenda de distribuição), o qual possibilitava a necessária informação sempre que um tribunal ou uma entidade pública o solicitasse.

O início e frequência desta prática, como nos foi referido pela INCM, não consta de registos escritos, tendo variado ao longo dos anos. Assim, a título de exemplo, identificámos o *Diário do Governo* do dia 15 de Julho de 1918, onde consta uma “Nota”, referindo a publicação de “três Suplementos ao *Diário do Governo* n.º 157, de 14 de Julho de 1918(...)”.

Actualmente, a partir de 1 de Julho de 2006, com a versão electrónica do *Diário da República*, a situação é diferente:

- Os suplementos ao *Diário da República* são disponibilizados no mesmo dia em que são publicados, ou seja, a data da publicação e da disponibilização dos suplementos é a mesma;
- Continua a verificar-se a publicação da “Nota”⁹, especialmente em atenção aos assinantes da versão impressa, a fim de garantir o conhecimento da publicação de diplomas em suplemento. Poderá haver uma tendência para eliminar esta “Nota” dado que com o *Diário da República Electrónico* perde parte da sua utilidade, pois há um registo de distribuição com valor legal.

III. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO, JURISPRUDENCIAL E DOUTRINAL

1. Legislação

Consideramos que para a análise desta questão, são relevantes as leis aprovadas a partir de 1974 sobre “publicação, identificação e formulário dos diplomas”, designadas comumente como *leis formulário*. E importa considerar essencialmente dois períodos: um primeiro, que se inicia com a publicação da *Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro*, a primeira *lei formulário*, que vem reger esta matéria de forma detalhada, ainda que não tenha qualquer referência à publicação de suplementos. E um segundo, a partir da já mencionada *Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho*, que consagrou uma importante reforma no *Diário da República*.

⁸ Por exemplo, é inserida no *Diário da República* de 31 de Janeiro de 1985 uma **Nota** que diz: “Foi publicado um suplemento ao *Diário da República*, n.º 297, de 26 de Dezembro de 1984, inserindo o seguinte:...”. Em consulta ao Digesto, verifica-se que a distribuição foi a 28 de Dezembro de 1984.

⁹ A título de exemplo, veja-se o *Diário da República* n.º 139, de 20 de Julho de 2006; o *Diário da República* n.º 1, de 03 de Janeiro de 2011.

1.1. Lei 3/76, de 10 de Setembro e Despacho Normativo 110/86, de 30 de Dezembro

Como acabamos de ver, a publicação de “suplementos” ao *Diário da República*, durante décadas, não foi regulamentada por nenhum diploma legal, resultando, como nos foi confirmado pela própria INCM, de práticas institucionalizadas nos contactos entre as entidades com competência legislativa e os responsáveis pela publicação de legislação no Jornal Oficial. Assim, apesar de se registar a publicação de suplementos, não há qualquer regulamentação mais detalhada sobre a publicação dos mesmos. Esta situação justifica a abundante jurisprudência e textos doutrinários que se registam sobre esta matéria a que nos referiremos posteriormente. Com efeito, a questão que agitou a doutrina e a jurisprudência reflecte a preocupação com a identificação da data de entrada em vigor dos diplomas publicados em suplemento.

A *Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro* não foca directamente a questão dos suplementos, mas determina, no n.º 2 do artigo 1.º que “a data do diploma é a da sua publicação”. No mesmo diploma diz-se, no artigo 4.º que “O *Diário da República* deve ser distribuído no dia correspondente ao da sua data” (sublinhado nosso). Esta é a primeira menção, aliás de alguma maneira paradoxal, à publicação de suplementos, reconhecendo-se aqui implicitamente, ao insistir no “dever ser”, que existem casos nos quais a distribuição não ocorre no dia da publicação. Na *Lei n.º 6/83, de 29 de Julho* esta norma não foi alterada. A *Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro* dispõe que “O *Diário da República* é distribuído no dia correspondente ao da sua data” (artigo 1.º n.º 3; sublinhado nosso), manifestando aqui – discretamente – um reforço da vontade de reduzir a frequência dos suplementos. Este dispositivo legal mantém-se na *Lei n.º 2/2005, de 24 de Janeiro*.

Como se vê, as leis formulário não disciplinam directamente a questão dos suplementos, situação que se alterou profundamente com as modificações introduzidas na *Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro* pela *Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho*. No período que medeia entre 1976 e 2006, regista-se apenas o *Despacho Normativo n.º 110/86 de 30 de Dezembro*, que se refere à publicação de suplementos, determinando que “só em circunstâncias excepcionais, de muito relevante interesse para os fins da entidade emitente, se deve proceder à publicação de textos em suplemento ao *Diário da República*”.

1.2. Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho

A *Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho*, que introduz alterações significativas à *Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro*, surge na sequência do *Programa Legislar Melhor*, aprovado pela *Resolução de Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio*. Este Programa apresenta, pela primeira vez, uma visão global sobre a política legislativa (*legislative policy*), traçando os grandes princípios que devem orientar a elaboração da legislação em geral e propondo a reforma do *Diário da República*. Concretizando a reforma do Jornal Oficial, é aprovado o *Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de Junho* que “estabelece como serviço público o acesso universal e gratuito ao *Diário da República* e as demais condições da sua publicação”.

A *Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho* vem completar a reforma do *Diário da República*, definindo diversos aspectos respeitantes à organização do mesmo e fazendo uma referência expressa à data de distribuição do Jornal Oficial. Assim, logo no n.º 2 do artigo 1.º define-se que a data do diploma é aquela em que o mesmo é disponibilizado no *Diário da República Electrónico*¹⁰.

¹⁰ Vide a *Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro*, com as alterações introduzidas pela *Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho*, artigo 1.º, n.º 2:

“2 – A data do diploma é a da sua publicação, entendendo-se como tal a data do dia em que o *Diário da República* se torna disponível no sítio da Internet gerido pela Imprensa-Nacional-Casa da Moeda, S.A.”.

Saliente-se que o *Diário da República Electrónico* inclui uma menção, através da base de dados do Digesto, da data em que o diploma foi efectivamente disponibilizado, sendo que esse registo faz prova para todos os efeitos legais. Este registo tem carácter retroactivo, ou seja, abrange todas as edições dos *Diários da República* desde 25 de Abril de 1974¹¹.

Na exposição de motivos da lei¹² é justificada esta medida, referindo-se que “a única versão juridicamente relevante é a edição do *Diário da República* publicada por via electrónica. Esta medida enquadra-se na intenção do Governo de proceder à progressiva limitação da publicação em papel apenas ao estritamente necessário para assegurar o arquivo público e assinaturas de particulares subscritas a custo real”. Salienta-se que “a edição electrónica do *Diário da República* constitui o meio mais célere e simples de disponibilizar com eficácia o acesso à lei a todos os cidadãos, sem restrições e sem quaisquer custos, no quadro do Estado de direito democrático. Importa, portanto, assegurar a certeza e a segurança jurídica da edição electrónica do *Diário da República* enquanto meio privilegiado do acesso de todos os cidadãos ao direito”.

No âmbito das novas medidas de simplificação e reordenação legislativa previstas no Programa *SIMPLEGIS* não se prevê qualquer alteração às regras de publicação de diplomas em suplemento ao *Diário da República*. Tal encontra certamente justificação no facto de se entender que essas medidas já tinham sido contempladas na reforma do *Diário da República Electrónico* prevista no *Programa Legislar Melhor* e legislação subsequente, em que foi dada grande importância à reforma do *Diário da República*.

1.3. Regime de apreciação e tramitação dos suplementos¹³

Especificando os aspectos referidos na Lei Formulário, no *Despacho Normativo n.º 35-A/2008, de 29 de Julho*, na versão republicada em anexo ao *Despacho Normativo n.º 13/2009, de 1 de Abril*, que aprova o *Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República*, reitera-se a excepcionalidade da publicação de actos em suplementos, enumerando

11 Vide os números 3 e 4 do artigo 1.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho:

“3.- Com respeito pelo disposto no número anterior, a edição electrónica do *Diário da República* inclui um registo das datas da sua efectiva disponibilização no sítio da Internet referido no mesmo número.

4.- O registo faz prova para todos os efeitos legais e abrange as edições do *Diário da República* desde 25 de Abril de 1974”.

A título meramente exemplificativo, refira-se a Lei n.º 10/76, de 31 de Dezembro, que aprova as grandes opções correspondentes ao Plano para 1977. Esta lei, quando pesquisada no Digesto, apresenta nos “Dados Gerais do Documento” dois registos que não coincidem: a data de entrada em vigor é a de 01.01.1977 e a data de distribuição (em que foi efectivamente disponibilizada) é a de 02.02.1977. Em contrapartida, uma busca no *Diário da República* pela sua data de publicação conduz a uma página indicando a referência ao *Diário da República* publicado no dia indicado, eventualmente completada pela lista dos suplementos datados desse mesmo dia. Nem esta lista, nem os documentos reproduzindo estes suplementos incluem a data de distribuição efectiva destes suplementos. Ideal, na perspectiva da melhoria da qualidade da publicação electrónica da legislação, seria que fosse mencionada na referida página, ou que exista uma ligação com a página correspondente do registo das “Datas de Disponibilização” criado no *Diário da República Electrónico*.

12 Disponível no sítio do Parlamento (www.parlamento.pt) e no DAR II série A Nº.113/X/1 2006.05.19.

13 No texto mencionamos apenas os actos normativos que se referem expressamente à questão dos suplementos. Deixamos, no entanto, uma indicação dos diferentes Despachos Normativos referentes à publicação de diplomas mas que não referem expressamente a questão dos suplementos, a saber: Despachos Normativos n.º 15/82, de 20 Fevereiro; 110/86, de 30 Dezembro; 65/87, de 10 Agosto; 16/97, de 3 de Abril; 75/98, de 17 de Novembro; 31/99, de 11 de Junho; 15/2000, de 4 de Março; 47/2001, de 21 de Dezembro; 38/2006, de 30 Junho, alterado pelo 2/2007 de 4 Janeiro, pelo 19/2007, de 18 de Abril e pelo 41-A/2007, de 31 de Dezembro; 35-A/2008, de 29 Julho, alterado pelo 13/2009, de 1 Abril.

alguns dos casos excepcionais que podem ser considerados: “a publicação de actos através de suplementos às 1.^a e 2.^a séries do *Diário da República* é apenas admitida em casos excepcionais, nomeadamente em casos de *manifesta urgência*, de *complexidade técnica* ou de *especificidade gráfica* do acto a publicar”¹⁴. Importa assim em cada caso concreto considerar como são analisados estes requisitos legais na publicação de suplementos.

A publicação em suplemento obedece a alguns procedimentos:

No n.º 2 do artigo 11.º¹⁵ do *Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República* estatui-se que “o pedido de publicação de acto em suplemento é dirigido ao Conselho de Administração da INCM, que o submete a parecer vinculativo do Director do CEJUR quanto à sua admissibilidade”. Numa primeira leitura deste diploma, parece decorrer que todos os pedidos de publicação em suplemento deveriam seguir esta tramitação, dado que não se estabelece qualquer distinção quanto ao tipo de actos a publicar. No entanto, uma análise mais fina deste Regulamento, confrontado com o disposto no *Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio*, que define a missão e atribuições do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR), e com a prática, leva-nos a adoptar uma interpretação mais restritiva deste Regulamento.

Assim:

- No caso dos diplomas originários da Presidência da República, da Assembleia da República, do Tribunal Constitucional ou outras instâncias superiores, a publicar na 1.^a ou 2.^a séries em suplemento ao *Diário da República*, em termos institucionais, não parece justificar-se o pedido de parecer ao CEJUR. Como a prática demonstra, a INCM, nestes casos, limita-se a participar ao CEJUR a existência de um pedido de publicação em suplemento.
- No caso dos diplomas do Governo, a publicar na 1.^a ou 2.^a séries, e atento o disposto na alínea h) do n.º 2 do artigo 2.º¹⁶ e, na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º¹⁷ do *Decreto-Lei n.º 162/2007*,

14 Sublinhados nossos.

15 “2 - O pedido de publicação de acto em suplemento é dirigido ao conselho de administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., que o submete a parecer vinculativo do director do CEJUR quanto à sua admissibilidade, devendo ser remetidos ao CEJUR os seguintes elementos:

- a) Identificação do acto e do requerente, bem como da entidade responsável pelo pagamento do suplemento;
- b) Data de entrada do pedido nos serviços da I.N.C.M.;
- c) Fundamento invocado para a publicação excepcional em suplemento, demonstrando a impossibilidade de satisfação das necessidades da entidade emitente através da publicação no *Diário da República* normal, com indicação da data até à qual deve estar publicado o acto, se for esse o caso;
- d) Indicação por parte da I.N.C.M. da primeira data em que seria possível proceder a publicação no *Diário da República* normal;
- e) Indicação da data prevista para o suplemento, caso este venha a ser autorizado;
- f) Indicação do carácter gratuito ou pago do acto a publicar;
- g) Apreciação do pedido por parte da I.N.C.M.;
- h) Quaisquer outros elementos relevantes para a apreciação do pedido pelo CEJUR.”

16 Artigo 2.º, n.º2: “O CEJUR prossegue as seguintes atribuições: (...) : “h) Promover a publicação dos diplomas do Governo, garantindo o registo, preparação, envio, controlo e acompanhamento da sua publicação no *Diário da República*”.

17 Artigo 4.º, n.º 1: “(...) compete ao Director do CEJUR: (...) e) Assegurar a publicação dos diplomas do Governo, garantindo o registo, preparação, envio, controlo e acompanhamento da sua publicação no *Diário da República*, de acordo com as orientações do membro do Governo responsável pelo procedimento legislativo”.

de 3 de Maio , que prevê a orgânica do CEJUR, e n.º 3 do artigo 11.º¹⁸ do *Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República*, não se justifica que a INCM solicite um parecer ao CEJUR: os diplomas do Governo chegam à INCM já com o parecer do CEJUR, justificando a publicação em suplemento.

- O procedimento estipulado no n.º 2 do artigo 11.º do mencionado Regulamento aplica-se a todas as outras e numerosas entidades que pretendem publicar actos em suplemento à 2ª série do *Diário da República*. Na prática, a disciplina do já referido artigo 11.º dirige-se essencialmente a estas entidades e visa limitar estes pedidos de publicação, introduzindo maior racionalidade na organização do *Diário da República*.

2. Jurisprudência

Até 2005, a jurisprudência abordou em várias ocasiões este assunto, o que é compreensível dada a imprecisão do quadro legal.

Destacamos alguns acórdãos de cuja análise tentaremos retirar mais dados acerca da resolução da questão da data da distribuição *versus* data de publicação, e da relação destas com a data de entrada em vigor dos diplomas.

2.1. Comissão Constitucional

Em diversos acórdãos de Junho de 1977¹⁹ a matéria da publicação das leis e respectiva entrada em vigor é abordada em moldes similares. No acórdão n.º 4, referente ao processo n.º 2/77-R, constata-se que a doutrina “a respeito das fases e das formalidades integradoras do processo legislativo” não é de todo consensual. Não obstante, a Comissão Constitucional defende neste acórdão a ideia de que a publicação é requisito de existência do diploma legal: “no direito português a publicação vai projectar-se sobre o acto legislativo de tal sorte que, sem ela, não adquire virtualidade de produzir efeitos no ordenamento jurídico; e que a norma legal não apenas só se torna obrigatória (como diz o artigo 5.º do Código Civil), mas também só se torna juridicamente existente com a publicação”.

Já o acórdão n.º 5, referente ao processo n.º 4/77-R, incide na mesma temática e perfilha a mesma orientação. Efectivamente, não obstante a doutrina maioritária tender a considerar que a publicação é apenas um requisito de eficácia, realça-se no acórdão que o artigo 122.º da Constituição parece ter querido adoptar solução diversa, ao arrepio da doutrina dominante. Efectivamente, o n.º 1 do citado artigo estatui que “os actos de eficácia externa dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local carecem de publicidade” e o n.º 4 estabelece que “a falta de publicidade implica a inexistência jurídica do acto”.

Os demais acórdãos de 1977 da Comissão Constitucional reiteram que os actos legislativos apenas são juridicamente existentes com a respectiva publicação. Esta não condiciona apenas a eficácia dos actos.

¹⁸ Artigo 11.º, n.º 3: “O CEJUR articula com a I.N.C.M. a publicação em suplemento às 1.ª e 2.ª séries do Diário da República dos diplomas do Governo cuja publicação é promovida nos termos da alínea h) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio”.

¹⁹ Acórdãos n.ºs 4, 5, 6 e 8, de 6 de Junho de 1977 da Comissão Constitucional.

Esta orientação da Comissão Constitucional alterou-se substancialmente em acórdãos posteriores. Deixa de se entender que a publicação tem um carácter constitutivo do acto legislativo para se perfilhar a ideia segundo a qual a publicação é meramente requisito de eficácia. A título de exemplo, refira-se o acórdão n.º 401, referente ao processo n.º 78/80, o qual conclui que “uma coisa é a inexistência jurídica – sanção estabelecida para a falta de publicação – e outra é a própria natureza constitutiva da mesma publicação; da inexistência não se segue necessariamente que a publicação seja elemento constitutivo do acto legislativo”. Perfilhando a mesma orientação encontramos diversos acórdãos nos anos que se seguem²⁰, que contribuem para a alteração da posição sufragada pela Comissão Constitucional a respeito desta matéria, no sentido de que a existência dos actos legislativos não é directamente condicionada pela sua publicação.

A questão aqui debatida importa para efeitos da análise da matéria dos suplementos, uma vez que, entendendo-se que a publicação é mero requisito de eficácia, então os diplomas publicados em suplemento já têm existência jurídica. Questão diversa é, naturalmente, a da sua entrada em vigor.

Foi esta, portanto, a evolução a que se assistiu na jurisprudência da Comissão Constitucional, sendo a posição final a de que a publicação é meramente um requisito de eficácia, já que a existência conforme do processo legislativo não se confunde com a sanção determinada para a falta de publicação, ou seja, para uma fase do processo.

2.2. Tribunal Constitucional

Neste Tribunal perdura o mesmo entendimento há vários anos. No acervo jurisprudencial do Tribunal Constitucional encontramos várias referências à questão dos suplementos. Essas surgem a propósito de leis de autorização legislativas que são publicadas aquando do respectivo decreto-lei autorizado, ou seja, referem-se a situações em que este último diploma é publicado antes da lei de autorização legislativa entrar em vigor²¹. Nestes casos, a solução perfilhada foi a de se entender que o decreto-lei autorizado via a sua entrada em vigor diferida para o momento em que a própria lei de autorização entrasse em vigor.

Cite-se, a título de exemplo, o acórdão n.º 99/86, de 19 de Março de 1986: “O suplemento ao *Diário da República* onde foi publicada esta Lei n.º 43/79, achando-se embora datada de 7 de Setembro de 1979, só foi distribuído em 11 de Setembro desse ano, data em que também se distribuiu o suplemento de 10 de Setembro de 1979 que contém o citado Decreto-Lei n.º 374-H/79. Por isso, devem tais diplomas legais ter-se ambos por publicados em 11 de Setembro de 1979. [...] Há, no entanto, aqui uma dificuldade, que é a seguinte: o mencionado Decreto-Lei n.º 374-H/79 veio para entrar em vigor em 12 de Setembro de 1979. De facto, o seu artigo 8.º dispõe que a sua entrada em vigor se verificará no dia imediato ao da sua publicação. Ora, já se viu que o suplemento ao *Diário da República* em que ele foi publicado só foi distribuído em 11 de Setembro. A lei de autorização (Lei n.º 43/79), essa começou a vigorar apenas em 16 de Setembro desse mesmo ano, uma vez que, tendo também sido distribuído só em 11 de Setembro o suplemento onde ela foi publicada, a mesma não contém qualquer disposição sobre a data da sua entrada em vigor e, por isso, houve

20 A título de exemplo, veja-se o Acórdão n.º 293 (Processo n.º 79/80);

21 Confira-se a este propósito os seguintes acórdãos: acórdão n.º 90/83 (processo n.º 111/85); acórdão n.º 99/86 (processo n.º 104/85); acórdão n.º 185/86 (processo n.º 306/85); acórdão n.º 196/86 (processo n.º 182/85); acórdão n.º 52/87 (processo n.º 43/86); acórdão n.º 53/87 (processo n.º 143/85); acórdão n.º 72/87 (processo n.º 71/86); acórdão n.º 435/87 (processo n.º 239/85).

que observar o prazo de cinco dias de *vacatio legis*". Conclui este Tribunal, perante esta factualidade, que "o decreto-lei autorizado, aprovado quando a lei de autorização legislativa já existia, mas publicado no mesmo dia dessa lei e antes da sua entrada em vigor, vê diferido o começo da sua vigência para o momento da entrada em vigor da lei de autorização".

Todo este entendimento resulta, em grande medida, do facto de se ter como certo que a publicação não é um elemento constitutivo do acto legislativo. Assim, a partir do momento em que se entende que a lei já existe, o decreto-lei autorizado por essa lei já tem "a necessária cobertura" (acórdão n.º 196/86, processo n.º 182/86).

Nas referências jurisprudenciais do Tribunal Constitucional, merece especial atenção o acórdão n.º 303/90 (processo n.º 129/89), pelo ponto de viragem que constituiu. Neste acórdão discute-se a possível inconstitucionalidade do n.º 11 do artigo 14.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro (a qual aprovou o Orçamento de Estado para 1989). Este pedido de inconstitucionalidade funda-se no pretense efeito retroactivo desse artigo, algo que violaria os artigos 17.º, 18.º n.º 3 e 277.º da CRP. Refere-se que esta Lei do Orçamento só foi distribuída em finais de Janeiro, sendo que, portanto, só entrou em vigor na data de distribuição. Ora, isto implicaria uma "ilegal destruição dos efeitos que seriam produzidos pela mencionada Lei n.º 103/88, cujo artigo 3.º determinou que a respectiva vigência tivesse lugar em 1 de Janeiro de 1989".

Perante este acervo factual e jurídico, o acórdão começa por fazer um enquadramento dos entendimentos jurisprudenciais administrativos e constitucionais a respeito da questão em apreço: "Acontece, todavia, que muitos diplomas [...] são publicados em jornal oficial de determinada data, sob a forma de suplemento, ocorrendo a sua colocação à disposição do público muito depois da data que contém, e isto não obstante o comando do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 6/83. Em casos de divergência entre a data declarada de publicação desses diplomas e a data da distribuição do jornal oficial onde se inserem, a fim de se não operar a retroactividade, *dever-se-á atender a esta última, ao início da distribuição ou ao envio do Diário da República*²². Consequentemente, face ao preceituado no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 6/83, é de presumir que a data do *Diário da República* que contém um dado diploma é a data da publicação deste. Porém, se existir divergência entre a data do diploma e o dia em que o jornal oficial que o contém foi colocado à disposição do público, uma vez que se demonstre que esse dia não foi o correspondente ao dessa efectiva colocação, será a esta que se terá de referir a publicação".

Feito este enquadramento, o acórdão passa a enunciar um entendimento distinto no que à Lei do Orçamento diz respeito, referindo que as regras que têm sido seguidas pela jurisprudência nacional "podem ser inflectidas se em causa se encontrarem diplomas de específica natureza, designadamente leis de aprovação do Orçamento do Estado". Assim sendo, conclui-se que "mesmo que as leis de aprovação do Orçamento do Estado não contivessem norma indicadora de data de entrada em vigor, haveria de admitir-se que, perante a sua natureza, tal norma estaria implicitamente nelas contida, pelo que, nas hipóteses de aquelas leis virem a constar de jornal oficial distribuído posteriormente, se apresentaria um caso de verdadeira retroacção de eficácia reportada ao primeiro dia a partir do qual elas deviam valer [1 de Janeiro], dada a anualidade do Orçamento do Estado e a sua correspondência ao ano civil". No caso da Lei do Orçamento do Estado, é possível, na perspectiva deste acórdão, "ser derogado o princípio geral segundo o qual a vigência das normas é aferida pela data da sua publicação no jornal oficial".

22 Sublinhado nosso.

2.3. Jurisprudência Administrativa

O Supremo Tribunal Administrativo (STA) também entendia que a data prevalecente devia ser a data de distribuição e não a data de publicação em *Diário da República*.

São vários os acórdãos que seguem este entendimento²³, sendo que podemos citar, a título de exemplo, o acórdão do STA relativo ao processo n.º 13 128, de 5 de Junho de 1991: “O sistema da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, consagra a presunção de que os diplomas legais são distribuídos na data da sua publicação, ou seja, nas datas constantes dos Diários da República em que são inseridos; Em caso de discrepância entre essas duas datas, os interessados podem ilidir a presunção de coincidência, provando a data da efectiva distribuição; Neste caso, o diploma só é vinculativo a partir da data da efectiva distribuição”. Com efeito, o STA considera que a data de distribuição coincide com a da publicação. Caso tal não se verifique, os cidadãos poderão ser ressarcidos dos danos causados, desde que provada a data efectiva de distribuição.

Importa mencionar também a jurisprudência relativa à especificidade das leis do Orçamento. Refere-se no acórdão relativo ao processo n.º 10 639, de 10 de Outubro de 1990, no âmbito de um processo acerca da Lei do Orçamento de Estado (Lei n.º 42/83, de 31 de Dezembro), que a data de entrada em vigor é a data da distribuição. Como se refere seguidamente “temos, assim, que o Orçamento de 1983 esteve em vigor até ao início da vigência do ano de 1984 e do diploma que o pôs em execução – dito Decreto-Lei n.º 69/84. Este reporta o seu início de vigência – artigo 34º – produção de efeitos – a 1 de Janeiro de 1984. Fê-lo, contudo, na suposição da entrada em vigor, naquela data, da respectiva lei orçamental – Lei n.º 42/83. Esta, todavia, como expressamente consta da decisão recorrida, apenas foi publicada no 2º suplemento ao *Diário da República*, de 31 de Dezembro de 1983, o qual só foi distribuído no 2º decénio de Janeiro de 1984, dando entrada no tribunal *a quo* apenas no dia 20. É, assim, a partir desta data, que iniciaram a sua vigência ambos os referidos diplomas, pois não pode pretender-se que um decreto-lei que vem pôr em execução uma lei, inicie a sua vigência anteriormente a esta. E, por outro lado, é entendimento jurisprudencial uniforme que tal distinção é relevante quanto ao início de vigência da lei: se a data da publicação no *Diário da República* não corresponder à da respectiva distribuição, é esta que deve relevar”.

3. Doutrina

A questão da publicação de um decreto-lei numa data e da sua distribuição efectiva em data posterior foi abordada em importante Parecer da Procuradoria-Geral da República, de 1979²⁴, o qual foi referido em diversos acórdãos.

Aqui parte-se do artigo 1.º da *Lei 3/76, de 10 de Setembro*, que estipula no n.º1, que “a existência jurídica de qualquer diploma depende da sua publicação”, que determinará também a data do diploma (n.º2).

Também a Constituição, no artigo 122º, n.º 4, determina a sanção da inexistência jurídica à falta de publicidade dos actos de eficácia externa dos órgãos de soberania, das Regiões Autónomas e do poder local.

²³ Processo n.º 18 508, de 18 de Janeiro de 1995; Processo n.º 18 692, de 25 de Janeiro de 1995; Processo n.º 18 107, de 11 de Junho de 1997; Processo n.º 22 833, de 9 de Março de 2000; Processo n.º 4507/00, de 18 de Janeiro de 2005, num acórdão do TCA Sul.

²⁴ Parecer da Procuradoria-Geral da República, Processo n.º 265/78, de 1 de Março de 1979, *in Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 290.

Entendendo-se *publicidade* no sentido de *tornar público*, este Parecer considerou que “o jornal oficial é posto à disposição do público com o início da distribuição, o que acontece no momento em que a Imprensa Nacional - Casa da Moeda expede ou torna acessíveis ao público os exemplares do *Diário da República*”.

No mesmo sentido escrevera Cunha Gonçalves²⁵ considerando que é “desde o momento da recepção da folha oficial” que as leis passam a ser obrigatórias, na medida em que é nessa altura que se toma conhecimento delas.

Após a entrada em vigor do Código Civil de 1966, reforçou-se a ideia de que “a lei só se torna obrigatória depois de publicada no Jornal Oficial” (artigo 5.º, n.º1). Contudo, defendia o Professor Dias Marques²⁶ que, embora a vigência da lei não dependa do seu conhecimento efectivo, é necessário utilizar um meio de a tornar conhecida, ou seja, a publicação. Assim, a eficácia, não dependendo da publicação, “encontra-se, não obstante, condicionada por esta”.

Idealmente, como refere o Professor Jorge Miranda²⁷, a data do Decreto-Lei deveria coincidir com a data da distribuição do mesmo. Contudo, como tal não acontece sempre, deverá prevalecer a data da distribuição ou a do envio do *Diário da República* para se garantir a “publicação efectiva” e a não retroactividade.

Não abordando especificamente esta questão, o Professor Gomes Canotilho²⁸ refere que a publicação é um requisito de eficácia do acto e não um elemento de validade do mesmo, parecendo com isto dizer que após a publicação de um acto legislativo, os destinatários não poderão alegar o desconhecimento desse acto. Este autor distingue publicidade de publicação. Sendo exigida publicidade e sendo esta respeitada, a publicação é apenas “a forma de publicidade dos actos normativos”. Esta posição, relativa ao carácter não constitutivo da publicação, relevando a mesma para efeitos de eficácia do diploma, parece ir de encontro ao defendido pela Comissão Constitucional nos últimos acórdãos já referidos.

Solução intermédia apresenta o Professor Oliveira Ascensão, que defendia que “a data a que se deve reportar a publicação tem de ser a que vem impressa no diploma (...) e não pode ser substituída por um elemento tão fluido como a data da distribuição”²⁹. Porém, acaba por prever uma “válvula de escape” para as situações em que algum cidadão seja lesado por esta discrepância. Defende que o cidadão terá, então, para o caso concreto, o direito de ser ressarcido dos danos causados caso consiga provar a data da distribuição efectiva (data em que tomou conhecimento do acto normativo).

Num outro processo que deu origem a novo Parecer da Procuradoria-Geral da República³⁰, já de 1985, defendeu-se que havendo discrepância entre a data impressa no diploma e a da sua distribuição “pode qualquer interessado ilidir a presunção de coincidência cronológica entre as duas datas”, adoptando-se a posição do Professor Oliveira Ascensão. Ilidida a presunção, “deve considerar-se que a data da publicação do diploma é a que corresponde ao dia em que efectivamente ocorreu a distribuição”, conforme a doutrina maioritária e a jurisprudência, como já referido.

25 Cunha Gonçalves, *Tratado de Direito Civil*, volume I, 1929-1944, págs 134 e 138.

26 Dias Marques, *Introdução ao Estudo do Direito*, 1972, pág. 257.

27 Jorge Miranda, *Dicionário Jurídico de Administração Pública*, «Decreto», pág. 339.

28 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2003, pág. 878 a 880, mantendo a mesma posição citada no Parecer referido.

29 Oliveira Ascensão, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, 1977, pág. 253.

30 Parecer da Procuradoria-Geral da República, n.º 5/84, de 10 de Janeiro de 1985, in *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 348.

IV. ANÁLISE DOS DIPLOMAS PUBLICADOS EM SUPLEMENTO AO DIÁRIO DA REPÚBLICA – ANO 2009

a. Elementos quantitativos

Numa análise dos diplomas publicados em suplemento ao *Diário da República* em 2009, podemos aferir quais os tipos de diplomas mais frequentemente publicados em suplementos, quais as entidades que emitiram mais diplomas nesta modalidade e quais as principais matérias destes diplomas.

Diplomas publicados em suplementos – 2009

	Diplomas publicados em suplemento (a)	Total dos diplomas* (b)	Proporção diplomas publicados em suplemento
	N.º	N.º	%
Decretos-Lei	9	333	2,70
Leis	3	122	2,46
Leis Orgânicas	1	4	25,00
Resoluções de Conselho de Ministros	4	123	3,25
Decretos Regulamentares	2	29	6,90
Decretos	0	29	0,00
Portarias	49	1510	3,25
Total de diplomas	68	2150	3,16

Da leitura da tabela anterior, tendo presente o número total de diplomas e o número de diplomas publicados em suplemento em 2009, podemos tirar as seguintes conclusões. Os diplomas das diferentes categorias têm sensivelmente a mesma probabilidade de serem publicados em suplementos, com a exceção das leis orgânicas e dos decretos regulamentares, que, no entanto, apresentam globalmente números reduzidos. Quanto às três categorias mais representadas, verifica-se uma probabilidade ligeiramente mais elevada para diplomas de categoria inferior.

No que respeita aos decretos-lei e decretos regulamentares, o quadro seguinte permite identificar as entidades emissoras de diplomas e as matérias consideradas.

Diplomas	Matéria	Entidade Emissora
Decretos-Lei		
DL n.º 165-A/2009, de 28 Julho;	Aprovação da estrutura orgânica do Instituto Camões; Alteração ao DL que aprovou o regime do ensino português no estrangeiro.	Ministério dos Negócios Estrangeiros
DL n.º 165-B/2009, de 28 Julho;	Aprovação do regime jurídico aplicável ao pessoal dos centros culturais do Instituto Camões;	
DL n.º 165-C/2009, de 28 Julho.	Alteração ao DL que aprovou o regime do ensino português no estrangeiro.	
DL n.º 137-A/2009, de 12 de Junho;	Aprovação do regime jurídico aplicável à CP – Comboios de Portugal, E.P.E.	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
DL n.º 148-A/2009, de 26 de Junho.	Aprovação do regime jurídico aplicável ao Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	
DL n.º 99-A/2009, de 29 de Abril	Alteração ao DL que criou o Parque Natural da Ria Formosa	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
DL n.º 136-A/2009, de 5 de Junho	Alteração ao Código do IVA	Ministério das Finanças e da Administração Pública
Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2009	
DL n.º 154-A/2009, de 6 de Julho	Aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional	Ministério da Defesa Nacional
Decretos Regulamentares		
DR n.º 1-A/2009, de 5 de Janeiro;	Regime transitório de avaliação de desempenho;	Ministério da Educação
DR n.º 1-B/2009, de 5 de Janeiro	Fixação de suplemento remuneratório a atribuir pelo exercício de cargos de direcção e atribuição de um prémio de desempenho.	

b. Critérios justificativos da publicação em suplemento

Nos termos já referidos do n.º 1 do artigo 11.º do *Despacho Normativo n.º 35-A/2008*, de 29 de Julho, na versão republicada em anexo ao *Despacho Normativo n.º 13/2009*, de 1 de Abril, *Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República*, enunciam-se como critérios que justificam a publicação de diplomas em suplemento: os casos de “manifesta urgência; de complexidade técnica ou de especificidade gráfica do acto a publicar”. Na interpretação deste diploma, importa conjugar o disposto nos números 1 e 3 do artigo 11.º do despacho acima mencionado, com o disposto no Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de Maio, que define as atribuições do CEJUR, permitindo assim uma melhor compreensão das razões justificativas da publicação de diplomas em suplemento ao Diário da República.

Importa salientar que, com a publicação do referido *Regulamento*, se pretende imprimir um maior rigor às entidades que solicitem a publicação de actos em suplemento, tornando-as mais responsáveis e disciplinadas. Há uma exigência de fundamentação da urgência, de forma a demonstrar que a publicação do acto em *Diário da República* “normal” não satisfaria as necessidades e objectivos a que a publicação se propunha.

Nos decretos-lei e decretos regulamentares acima mencionados, a justificação apresentada para o pedido de publicação dos diplomas em suplemento foi a «manifesta urgência».

V. OBSERVAÇÕES FINAIS

A partir de 1 de Julho de 2006, com o *Diário da República Electrónico* os suplementos são publicados no *Diário da República Electrónico* no próprio dia.

O *Diário da República Electrónico* inclui um registo da data em que os diplomas foram efectivamente disponibilizados – data que, actualmente, coincide com a data da publicação. Este registo abrange todos os *Diários da República* desde 25 de Abril de 1974, o que vem pôr termo à incerteza quanto à data de distribuição de suplementos ao *Diário da República* publicados a partir daquela data.

A prática da publicação de diplomas em suplementos apresenta-se menos problemática em termos de acessibilidade dos cidadãos à legislação, uma vez que os suplementos são publicados no *Diário da República Electrónico* no próprio dia. No entanto, embora não seja tão questionável a sua existência nesses moldes, a verdade é que os suplementos continuam a ser um factor de instabilidade na estrutura do *Diário da República*.

A recente reforma do *Diário da República* denota uma preocupação pedagógica em mudar hábitos e mentalidades, bem como uma óbvia evolução na organização da folha oficial, a qual se reflecte positivamente na questão da publicação dos suplementos. É desejável que esta reforma continue no sentido da progressiva diminuição da publicação de suplementos.

