

Crónica de Legislação

LEGISLAÇÃO DE 1978 — (I)

Pelo Dr. Ernesto de Oliveira

I

Uma crónica legislativa não deve — parece-nos — limitar-se à enumeração dos diplomas legais publicados em determinado período de tempo pois por essa forma não se conseguirá mais do que um amontoado de referências, levando à desistência fácil do leitor.

Entendemos, portanto, que algo mais se impõe fazer e por isso procuraremos dar aos consulentes algumas indicações que os habilitem a uma visão ao mesmo tempo panorâmica e crítica da legislação ultimamente saída.

II

Uma primeira nota a salientar é a seguinte: muitas pessoas, menos familiarizadas com a legislação, sentem-se tentadas a crer que a legislação anterior a 25 de Abril de 1974 em quase nada interessa, o que é errado. Na verdade, quer antes quer depois da entrada em vigor da Constituição da República de 1976 não são assim tantos os diplomas anteriores

que deixaram de vigorar (pelo menos na totalidade). Isto se passa até mesmo com os ramos do direito que tudo levaria a pensar que desde logo viriam a ser completamente modificados (do que pode ser exemplo o direito do trabalho, ainda em grande parte subordinado ao regime jurídico de 1969).

Tudo se passa como se os órgãos de soberania com competência legislativa ainda não tivessem um pensamento bem definido que lhes permita construir um sistema legislativo dotado de unidade profunda. Certamente porque a própria Constituição da República tem vindo a ser objecto de mais que uma leitura, tendendo alguns a acentuar o que dela consta em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, tendendo outros a colocar o acento tónico na parte em que a Constituição aponta para a construção de um determinado tipo de sociedade.

A entrada em vigor da Constituição levantou desde logo um problema em relação ao direito ordinário anterior: o de saber se esse direito, na parte em que se não harmonize com os preceitos constitucionais, deve ser considerado inconstitucional ou se, diferentemente, deve ser tido por simplesmente revogado.

Que saibamos, ainda não prevaleceu em definitivo nenhuma das duas correntes (embora apareçam com alguma frequência Resoluções que declaram inconstitucional este ou aquele preceito de certo diploma).

Seja como for, após a referida entrada em vigor, quer porque a Constituição assim o determinava, quer porque o legislador ordinário o teve por necessário, foram introduzidas alterações em determinados sistemas, designadamente no Código Civil, no Código de Processo Civil, no Código Penal, na legislação do Processo Penal, todas elas tendentes a adptar esses sistemas a certos princípios doutriniais que (inequivocamente) enformavam a Constituição.

Nos preâmbulos desses diplomas o legislador confessou que as modificações introduzidas quase não tinham outra finalidade que não fosse cumprir as ordens — expressas ou implícitas — concretamente emanadas da Assembleia Constituinte.

Dai talvez uma certa ligeireza com que algumas das alterações foram feitas não só introduzindo em diplomas substantivos disposições de coloração adjectiva mas também deixando por adjectivar certos direitos e obrigações conferidos inovadoramente pelos preceitos substantivos.

Os meios de comunicação social têm contribuído em parte para uma certa desorientação do cidadão que de modo directo e profissionalizado ou de modo indirecto está obrigado a conhecer as leis que lhe disciplinam a actividade ou até um certo modo de existir.

Tem isso acontecido sobretudo porque se dá muitas vezes relevo de primeira página à certeza da próxima aprovação deste ou daquele diploma legal que certo departamento ministerial tem preparado, assim criando fenómenos de falsa memória por entretanto os diplomas não chegarem ao órgão de soberania competente para a sua aprovação ou porque o mesmo os não aprovou.

O cidadão vive, portanto, perturbado não só com a abundância de leis que o vão cercando, mas também com a incerteza da perturbabilidade dos normativos que vão enchendo o *Diário da República*.

Mas ao legislador haveremos de conceder algumas atenuantes para esta (negligente) neurose colectiva que está permitindo. É que, de qualquer modo, há uma dinâmica social intensa, a vida política não o é menos, e em resultado de tudo isso quem faz as leis vê-se na necessidade de acudir às situações conjunturais que vão nascendo ou se vão acentuando, sem ter tempo para repensar o estrutural.

Não podemos, porém, absolver completamente os fazedores das leis, pois dão por vezes a ideia de que eles próprios se não preocupam muito em cuidar do sistema legislativo ou até mesmo em o conhecerem. Já encontramos, na nossa labuta diária de manusear legislação, casos de matérias que foram objecto de dois diplomas legais de conteúdo perfeitamente idêntico e casos de preceitos legais revogados por duas vezes (como se uma não bastasse).

Para não falar já na condenável prática de editar Suplementos ao *Diário da República*, nos quais os legisladores julgaram segundo parece descobrir um meio cómodo de legislar retroactivamente sem disso prevenirem claramente os cidadãos.

III

Posto isto e antes de propriamente entrarmos no balanço legislativo que nos propomos fazer, convém dar uma última nota a pretexto de um diploma legal da maior importância e que, embora de pouca idade, já anda muito esquecido.

Queremos referir-nos à Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro, (alterada pela Lei n.º 8/77, de 1 de Fevereiro) que veio regular precisamente a publicação, identificação, entrada em vigor e formulário dos diplomas legais.

Emanada da Assembleia da República, a referida lei, até pela finalidade que se propõe atingir, tem como que uma força quase constitucional.

Creemos, pois, prestar um bom serviço aos leitores chamando-lhes a atenção para esta lei. Até porque ela os pode ajudar a resolver situações de «confronto» ou, se se quiser, de «contencioso» entre os cidadãos como tais e o próprio legislador.

De tal lei podemos com utilidade destacar os seguintes princípios de inegável significado prático:

- A) A existência jurídica de qualquer diploma depende da sua publicação e a data do diploma é a da sua publicação (artigo 1.º);
- B) O diploma entra em vigor no dia nele fixado ou, na falta de fixação, no quinto dia após a publicação — quanto ao continente —, no décimo dia — nos Açores e na Madeira —, e no trigésimo dia em Macau e no estrangeiro, *não se contando o dia da publicação* (artigo 2.º);

- C) O *Diário da República* deve ser distribuído no dia correspondente ao da sua data (artigo 4.º);
- D) Os erros provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso de qualquer diploma serão publicados na série do *Diário da República* em que o tiver sido o texto rectificado;

As rectificações só são admitidas até noventa dias após a publicação do texto rectificando e entram em vigor na data da publicação (artigo 5.º);

- E) Todos os diplomas que hajam de ser publicados na 1.ª série do *Diário da República* são identificados pelo número e data da publicação e, no caso de actos legislativos, por designação que traduza sintecticamente o seu objecto atribuída pelo órgão donde emana; esta numeração refere-se a cada ano e a partir de 1977 passou a haver numeração distinta para cada uma das seguintes categorias de diplomas:

- a) Leis;
- b) Decretos-Leis;
- c) Decretos regulamentares;
- d) Decretos;
- e) Resoluções;
- f) Portarias;
- g) Despachos normativos;
- h) Assentos.

Escusado seria realçar a importância das disposições do diploma que acabamos de destacar quanto a alguns pontos. Mas permitimo-nos chamar em especial a atenção de quem nos esteja lendo para uma prática que vem sendo seguida com demasiada frequência e que consiste em se fazerem rectificações muito para além dos 90 dias marcados nesta lei, o que tem consequências de certa gravidade, já que por vezes as rectificações alteram substancialmente (quando não o invertem) o sentido do texto inicial.

E este aspecto é tanto mais importante quanto é certo que as rectificações só entram em vigor, como vimos, na data da sua publicação.

Dissemos atrás que esta seria a última nota a salientar antes de iniciarmos o balanço da legislação ultimamente publicada. Mas não resistimos à tentação de chamar a atenção de quem de direito para o atraso com que por vezes são publicados os Suplementos, em relação à data oficial nos mesmos aposta.

IV

Os primeiros quatro meses de 1978 não foram férteis em actividade legislativa.

Dignos de menção aparecem-nos os seguintes:

Assento de 9-11-1977, «D. R.», de 22-3-1978: «A sub-rogação não se verifica em relação a prestações futuras»;

Assento de 15-2-1978, «D. R.», de 15-3-1978: «Compete ao tribunal comum, segundo as regras do processo comum, conhecer das acções propostas contra árbitros por causa do exercício das suas funções»;

Assento de 15-2-1978, «D. R.», 11-3-1978: «O recurso interposto da decisão que converte em prisão a pena de multa aplicada tem sempre efeito suspensivo»;

Foram conferidas ao Governo duas autorizações legislativas (Leis n.ºs 15/78 e 17/78, ambas de 28 de Março);

Foram concedidos alguns benefícios fiscais a pessoas colectivas de utilidade pública e a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (Leis n.ºs 2/78 e 11/78, de 17 de Janeiro e 20 de Março);

Foi declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da segunda parte do corpo do artigo 262.º do Código de Processo das Contribuições e Impostos, que condicionava o seguimento dos recursos em processos de transgressão à prestação de caução (*Resolução n.º 32/78, «D. G.», de 13-3-1978*);

Foi declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 4 e do § único do artigo 109.º do Código Administrativo, relativo à competência dos administradores de bairro para o julgamento dos chamados despejos sumários de hóspedes (*Resolução n.º 14/78, «D. R.», de 30-1-1978*);

Foi aprovado o novo Código do Registo Civil (*Decreto-Lei n.º 51/78, de 30 de Março*);

Foi regulado o acesso à actividade de comerciante (*Decreto-Lei n.º 22/78, de 25 de Janeiro*);

Foi modificado o processo por crimes de imprensa, dando-se nova redacção ao artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro, de modo a tornar inaplicáveis a tal processo os artigos 55.º, 58.º e 60.º do Código de Processo Penal (*Lei n.º 13/78, de 21 de Março*);

No *Diário da República*, de 9 de Março de 1978, foi publicado o texto em português da Declaração Universal dos Direitos do Homem;

Foi aprovada nova Tabela de Emplumentos dos Registos Civil, Predial, Comercial, de Automóveis e do Notariado (*Decreto-Lei n.º 31/78, de 9 de Fevereiro*);

Este diploma provocou um certo alarme em determinados sectores, sobretudo dos grandes centros urbanos, pois no seu artigo 23.º proibia-se a saída dos notários durante as horas de serviço, salvo casos excepcionais. O Decreto-Lei n.º 60/78, de 3 de Abril veio suspender essa proibição pelo prazo de 90 dias e, finalmente, o Decreto-Lei n.º 148/78, de 19 de Junho, viria a permitir de modo definitivo as saídas dos notários para a realização de actos em instituições de crédito, limitando tais saídas a um dos períodos de serviço de cada dia.

A estrutura orgânica do Governo foi fixada de novo, passando a compreender os seguintes Ministérios: a) Da Defesa Nacional; b) Adjunto do Primeiro Ministro; c) Das Finanças e do Plano; d) Da Administração Interna; e) Da Justiça; f) Dos Negócios Estrangeiros; g) Da Reforma Administrativa; h) Da Agricultura e Pescas; i) Da indústria e Tecnologia; j) Do Comércio e Turismo; l) Do Tra-

balho; m) Da Educação e Cultura; n) Dos Assuntos Sociais; o) Dos Transportes e Comunicações; p) Da Habitação e Obras Públicas; (*Decreto-Lei n.º 41-A/78, de 7 de Março*);

Em matéria fiscal, há a destacar a *Lei n.º 7/78, de 22 de Fevereiro*, que ajustou essa legislação a situações advindas da descolonização, a *Lei n.º 8/78*, da mesma data, sobre inaplicabilidade das disposições do § único do artigo 7.º e da parte final do n.º 2 do artigo 19.º, ambos do Código do Imposto de Capitais, aos rendimentos respeitantes aos anos de 1977 a 1980, o *Decreto-Lei n.º 53/78, de 1 de Abril*, sobre a liquidação fora dos prazos normais das contribuições industrial e predial e dos impostos profissional, de capitais (Secção A) e complementar (Secções A e B) e do imposto criado pela *Lei n.º 2111, de 21 de Dezembro de 1961*, e a *Portaria n.º 181/78, de 1 de Abril*, que fixou os coeficientes para determinação da matéria colectável do imposto de mais-valias;

No que respeita ao processo penal, além da já referida *Lei n.º 13/78* sobre crimes de imprensa, foi declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 3 do artigo 2.º do *Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro*, ressalvada pelo n.º 2 do artigo 1.º do *Decreto-Lei n.º 321/76, de 4 de Maio (Resolução n.º 13/78, «D. R.», de 30 de Janeiro de 1978)*.

Convém recordar que o referido *Decreto-Lei n.º 605/75* operou uma autêntica revolução processual, instituindo o chamado «inquérito policial» — mais tarde alterado na sua denominação para «inquérito preliminar» — destinado apenas à recolha de elementos informatórias (instituindo, portanto o sistema acusatório em substituição do sistema inquisitório), e aplicável nos casos em que ao crime não caiba pena maior e àqueles em que, punidos com pena correcional, o arguido não tenha sido preso, pois cabendo ao crime a referida pena de prisão maior ou tendo o arguido sido preso e nessa qualidade seja ouvido em auto — mesmo que ao crime caiba a pena de prisão correcional —, haverá lugar a instrução preparatória.

O n.º 3 do artigo 2.º citado ou visado na Resolução determinava que «as buscas domiciliárias, autópsias e exames que possam ofender o pudor das pessoas examinadas dependem de prévia autorização do Ministério Público».

Ainda em matéria de processo penal, há que referir a *Resolução n.º 62/78, «D. G.», de 10 de Maio de 1978*, que declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas dos §§ 1.º, 2.º e 3.º do artigo 418.º do Código de Processo Penal, por violação do disposto nos n.ºs 1 a 5 do artigo 32.º da Constituição.

O referido artigo 418.º do Código de Processo Penal, começando por estabelecer o princípio da obrigatoriedade da presença do réu em audiência de julgamento, permitia que o réu preso em comarca diferente daquela onde corre o processo fosse julgado à revelia (revelia especial) salvo se o tribunal tivesse essa presença por necessária ou se o réu requeresse à direcção da cadeia a sua deslocação, depositando a importância das despesas prováveis com os transportes à comarca e possível regresso à situação anterior.

O Conselho da Revolução entendeu, portanto, que este sistema tinha como resultado uma diminuição das garantias de defesa do acusado, consignadas no mencionado artigo 32.º da Constituição.

No que respeita a justiça militar, o *Decreto-Lei n.º 44/78, de 14 de Março*, aditou um n.º 3 do artigo 216.º do Código de Justiça Militar;

Voltando à reestruturação do Governo, havemos de anotar que nova Lei Orgânica do Ministério do Trabalho foi aprovada pel *Decreto-Lei n.º 47/78, de 21 de Março*;

A Polícia Judiciária viu a sua competência territorial em matéria de investigação criminal alargada às áreas das comarcas de Vila Nova de Gaia e Matosinhos pela *Portaria n.º 69/78, de 3 de Fevereiro*, tendo, por outro lado, sido criada pelo *Decreto-Lei n.º 37/78, de 20 de Fevereiro*, a Escola de Polícia Judiciária; finalmente, o *Decreto-Lei n.º 96/78, de 18 de Maio*, veio dar nova redacção aos artigos 4.º, 5.º, 135.º, 136.º e 145.º

do (bem recente) Decreto-Lei n.º 264/77, de 2 de Setembro, que tinha aprovado a reestruturação da dita Polícia;

O Serviço do Provedor de Justiça viu a sua lei Orgânica aprovada pela *Lei n.º 10/78, de 2 de Março*;

Em matéria de contratos de trabalho ou, se se preferir, de relações de trabalho, a *Resolução n.º 55/78, «D. R.», de 18-4-1978*, declarou não se pronunciar sobre a inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, na parte em que se referem ao contrato de serviço doméstico, por, atentas as características próprias desse contrato, não contrariar a Constituição e sua sujeição a um regime especial, desde que este assegure aos trabalhadores do serviço doméstico os direitos consagrados nos artigos 52.º e 53.º da Constituição da República.

Na sequência dessa Resolução, uma outra, com o n.º 56/78 e publicada no mesmo número no *Diário da República*, recomenda aos órgãos legislativos competentes, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do artigo 146.º e no artigo 249.º da Constituição, no que respeita aos trabalhadores do serviço doméstico, a emissão de medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma constante da alínea d) do artigo 53.º da Constituição da República, que confere a todos os trabalhadores o direito ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo de jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas.

O simples facto de inserirmos estas duas Resoluções será já suficientemente clarificador, pois é muito frequente pensar-se que os trabalhadores do serviço doméstico já gozam dos benefícios nelas mencionados.

O *Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho* é o diploma regulador da cessação do contrato de trabalho, sendo conhecido como Lei dos Despedimentos. O seu texto inicial foi posteriormente modificado pelo Decreto-Lei n.º 84/76, de 28 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 841-C/76, de 7 de Dezembro e pela Lei n.º 48/77, de 11 de Julho.

O seu artigo 33.º determina que o estabelecido nas suas disposições não se aplica às actividades excluídas pelo Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, sendo uma delas precisamente a do serviço doméstico.

Significa isto, portanto, que o trabalho doméstico continua subtraído à legislação reguladora do contrato individual de trabalho, tanto no que respeita aos despedimentos como no que respeita a todos os outros aspectos da vida do contrato.

A respectiva disciplina tem que ser procurada, consequentemente, no Código Civil de 1867, já que por sua vez o Código Civil de 1966 remete (no seu artigo 1153.º) para legislação especial a sujeição ou regulamentação do contrato de trabalho.

Por seu lado o Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro, é o diploma regulador das férias, feriados e faltas no âmbito das relações de trabalho subordinado, tendo substituído nessa matéria o que constava do citado Regime Jurídico de 1969, no Decreto-Lei n.º 292/75, de 16 de Junho, no Decreto-Lei n.º 713-A/75, de 19 de Dezembro, e no Decreto-Lei n.º 274-A/76, de 12 de Abril.

Ainda em matéria de relações de trabalho convém assinalar o *Decreto-Lei n.º 113/78, de 29 de Maio*, que veio fixar os novos montantes dos salários mínimo e máximo dos trabalhadores por conta de outrem, impondo certos limites à fixação de remunerações em instrumentos de regulamentação colectiva e revogando o Decreto-Lei n.º 49-B/77, de 12 de Fevereiro, que em certa altura tanto deu que falar.

O Código de Processo Civil, que recentemente fora alterado em vários artigos pelo Decreto-Lei n.º 368/77, de 3 de Setembro, voltou a sê-lo pela *Lei n.º 21/78, de 3 de Maio*, que modificou a redacção do artigo 99.º e aditou um artigo 65.º-A.

Quanto à Reforma Agrária — cujas bases gerais haviam sido aprovadas pela *Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro* — damos notícia de apenas dois dos muitos diplomas há tempos anunciados como em preparação: o *Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril*, que regulamenta o exercício do direito de reserva previsto no Capítulo IV da referida *Lei n.º 77/77*, e o *Decreto-*

-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, que regulamenta a entrega, para exploração, das terras expropriadas ou nacionalizadas.

Num outro campo completamente diferente, é de referir o *Decreto-Lei n.º 57/78, de 1 de Abril*, que veio equiparar as pessoas colectivas de utilidade pública — cujo estatuto fora aprovado pelo *Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro* — às sociedades comerciais, para efeitos de registo.

Os funcionários públicos, por seu lado, viram as suas remunerações e as garantias em matéria de assistência médica e medicamentosa fixadas em novos moldes pelo *Decreto-Lei n.º 106/78, de 24 de Maio*.

Dissemos no princípio desta crónica que os primeiros meses de 1978 não forem férteis em legislação importante. Não queríamos com isso, evidentemente, diminuir a importância de tantos outros diplomas publicados, até porque temos consciência de que os reflexos práticos de uma simples portaria sobre determinada matéria económica os pode ter em mais alto grau do que uma lei ou um decreto-lei que altere este ou aquele artigo do Código de Processo Civil.

Havia, porém, que proceder a uma selecção dos diplomas e por isso optamos pelo critério de referenciar os que mais directamente poderão interessar os leitores da Revista, na sua generalidade práticos do direito e que, por o serem, não estarão muito inclinados a lerem uma exposição em que a legislação sobre o «cabaz de compras» apareça misturada com a referente ao direito do trabalho ou outros de inegável significado jurídico.

Mesmo assim, quase sem querermos, acabamos por entrar na legislação de Maio, o que estava fora dos nossos propósitos, dada a periodicidade quadrimestral da Revista.