

Revogação da lei especial (anterior) pela lei geral (posterior)

I – Os qualificativos “especial” e “excepcional” são necessariamente relativos ou relacionais, posto que nenhuma lei é especial ou excepcional por si mesma – mas apenas em relação a uma outra que seja geral e podendo, por sua vez, essa mesma lei especial ou excepcional, ser geral em relação a uma terceira lei. Por isso, para que possam aplicar-se, eles postulam necessariamente a existência de duas leis: a especial e a geral.

De resto, em termos mais rigorosos, tais qualificativos podem mesmo designar-se como *modalidades relativas* de normas, uma vez que estabelecem “apenas posições de normas contrapostas, onde as modalidades só se podem apurar no confronto entre normas específicas” (DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa. A Teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade administrativa*, Almedina, Coimbra, 2006, 88).

II – Habitualmente costuma referir-se que a norma especial adapta o regime da norma geral para um conjunto determinado de casos¹, sem o contrariar, ao passo que a excepcional estabelece um regime oposto ao da norma geral.

Sendo esta afirmação verdadeira, ela traduz a constatação do que decorre da existência de uma relação de especialidade ou de excepcionalidade entre normas – pelo que pode não ser o critério mais seguro para identificar essa mesma relação. Assim, em termos analíticos e olhando à respetiva morfologia, dir-se-á que a existência de uma relação de especialidade depende da verificação dos seguintes requisitos²:

- Quanto à **previsão**: a existência de pelo menos um pressuposto em comum na previsão das duas normas, somando-se a um ou vários pressupostos adicionais na previsão da norma especial;

[assim, p. ex., considerando a norma 1 “É obrigatória a vacinação dos cães apenas contra a raiva ” e a norma 2 “É obrigatória a vacinação dos caniches quanto à raiva e quanto à esgana ” verifica-se nas respetivas

¹ Assim, p. ex., OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13ª edição, Almedina, Coimbra, 2005, 528.

² Segue-se aproximadamente o esquema expositivo de KARL LARENZ *Metodologia da Ciência do Direito* (trad. JOSÉ LAMEGO), 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, 374 ss e DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade*, cit., 88 ss.

previsões um pressuposto em comum (ser cão), havendo um pressuposto que só existe na norma 2 (ser cão de raça caniche)]

- Quando ao **operador deôntico**: ambas as normas devem ter o mesmo modo deôntico;

[no exemplo referido, tanto a norma 1, como a norma 2 partilham o modo deôntico “obrigação/comando”].

- Quanto à **estatuição**: as normas devem estabelecer efeitos jurídicos **diferentes e incompatíveis**, pois só assim a norma especial poderá afastar (**derrogar**) no seu âmbito de aplicação mais reduzido, a norma geral³. Isto quer dizer que as consequências jurídicas resultantes de cada uma das normas se excluem reciprocamente, termos em que não será possível aplicá-las simultaneamente ao mesmo caso concreto.

[no exemplo referido, os efeitos são diferentes (vacinação apenas contra a raiva ou contra a raiva e contra a esgana) e excluem-se reciprocamente].

Assim, não haverá verdadeira especialidade – ou, se se quiser, **especialidade constitutiva**⁴ – se:

- Os efeitos forem **diferentes**, mas **compatíveis** – nesta hipótese as duas normas podem aplicar-se simultaneamente ao mesmo caso e teremos uma situação de **cumulação**. É o que acontece quando uma norma apenas adita algumas consequências jurídicas aos casos submetidos à previsão de outra anterior, não a afastando⁵;
- Os **efeitos forem iguais** – aí teremos uma situação de **especialidade declarativa** e será indiferente aplicar uma norma ou outra.

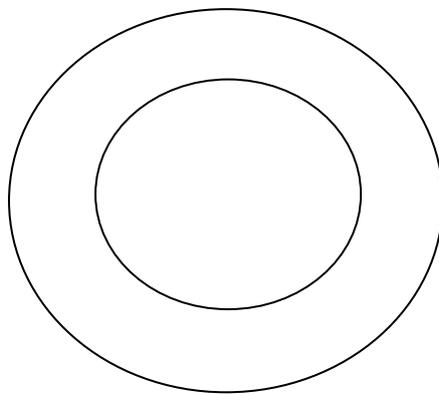
A relação de especialidade é, antes de mais, uma relação entre previsões de normas – que pode ser representada esquematicamente através de dois

³ Cf. LARENZ, *Metodologia*, cit., 374.

⁴ Cf. D. DUARTE, *A Norma de Legalidade*, cit., 92.

⁵ OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito*, cit., 534.

círculos concentrênticos: a norma dita geral é aquela que tem uma previsão mais ampla e a especial uma previsão mais restrita, em termos tais que os casos submetidos à previsão da norma especial também cabem na previsão da norma geral. Isso explica a circunstância de o desaparecimento da norma especial não gerar uma lacuna pois que, como os casos por ela regulados também estão a coberto da norma geral, é essa mesma norma que voltará a ser aplicável (assim, p. ex., “caniches” da norma 2 também cabem na previsão da norma 1 reativa a “cães” (em geral) pelo que, se a norma 2 cessar a sua vigência, os caniches serão novamente submetidos ao regime instituído pela norma 1).



Contudo, essa relação entre previsões pode também verificar-se nas situações de **especialidade declarativa** ou, por vezes (mas não fatalmente) de **cumulação**, pelo que o critério decisivo para aferir da existência de especialidade acaba assim por ser, verdadeiramente, a incompatibilidade dos efeitos jurídicos estabelecidos⁶.

III – O artigo 7º, n.º 3 tem como pressupostos de aplicação: (i) a existência de uma primeira norma (L1) e (ii) a entrada em vigor de uma outra norma (L2) em momento cronológico posterior, que mantenha com ela uma relação de especialidade, podendo qualificar-se como norma geral⁷. Desse preceito resulta que:

- a) Por princípio, a superveniência de uma norma geral, não importa a revogação da norma especial anterior;

⁶ DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade*, cit., 88, nota 2.

⁷ Para que esse regime possa aplicar-se é indiferente a existência de uma norma anterior à L1 (LO), também geral, que a L2 viesse substituir.

- b) Essa revogação pode, contudo, ocorrer se tal corresponder à “intenção inequívoca” do legislador.

IV – O princípio geral de que a norma geral posterior não revoga a norma especial anterior encontra a sua explicação na circunstância de a norma especial habitualmente se justificar por particularidades das situações de facto a ela submetidas, a que a norma geral, por ter uma visão de conjunto, não consegue atender. Por isso, não há, à partida, qualquer incompatibilidade entre o regime da norma especial e o da norma geral, dado que eles têm “alvos” distintos (num caso a generalidade das situações; noutra só algumas delas em particular). Este princípio, assenta, aliás, na observação do que habitualmente acontece em termos de normalidade (normalmente, a LG posterior não “pretende” revogar a LE anterior), pelo que poderemos, com alguma impropriedade, referir que ele consagra uma espécie de “presunção” (afastável) no sentido da não revogação.

Exemplos:

- Uma lei sobre o policiamento necessário na generalidade dos jogos de futebol, não afeta a vigência de uma anterior que impõe um policiamento mais apertado para o caso de *derby*'s: as exigências de segurança nesses casos particulares são diferentes e a lei que “pensou” na generalidade dos casos, não “pensou” nesse caso particular;
- Uma norma que fixa um horário de laboração da generalidade dos estabelecimentos comerciais das 8 às 18 horas, não afeta uma outra que permite às clínicas laborar das 8 às 24 horas: essa norma é justificada pela circunstância de poder haver uma urgência, o que não é tido em conta na outra que se pretende aplicável a todos os casos (abrangendo estabelecimentos em que esse problema não se coloca, como uma mercearia ou uma papelaria);
- Uma norma que permite a caça de qualquer animal selvagem, em geral, durante todo o ano, não afeta a vigência da norma que determina que o “faisão azul”, espécie em vias de extinção, apenas pode ser caçado na época de caça: a segunda norma visa acautelar a preservação da espécie em risco de extinção, problema que não se coloca face às outras espécies animais

(relativamente às quais, suponha-se, até pode haver excesso) termos em que não poderia ser contemplada pela norma geral.

V – A questão de saber em que situações poderá a norma geral posterior revogar a norma especial anterior, nos termos da parte final do artigo 7.º, n.º 3, envolve alguma controvérsia doutrinária.

a) Assim, uma primeira solução passaria por interpretar a referência legislativa a “intenção inequívoca” do legislador como exigência de revogação expressa (cf. Acórdão TRLx de 9-Jul-2009, pelo menos o sumário⁸) Tendo presente que, na interpretação da lei, o intérprete deve procurar encontrar-lhe um sentido útil (cf. artigo 9º/3), presumindo a razoabilidade do legislador, esta leitura, não parece, contudo, a mais adequada, pois que não se vislumbra nenhuma razão para que o legislador se tenha referido de duas formas diferentes (“declaração expressa” no artigo 7.º n.º 2 e “intenção inequívoca” no artigo 7.º, n.º 3) ao mesmo fenómeno. Na diferença de terminologia (parece-nos), deve assim procurar encontrar-se alguma diferença de regime.

b) Próxima desta leitura está a tese que faz depender a revogação de referências com apoio textual expresso na lei geral posterior (indicações textuais). Neste sentido, para se concluir que há numa «intenção inequívoca do legislador», o intérprete há-de ser particularmente exigente sendo necessária “uma referência expressa na própria lei [geral posterior] ou, pelo menos, um conjunto de vectores tão incisivos que a ela equivalham”⁹, o que pressuporia (i) ou **revogação expressa** ou (ii), no mínimo, “uma **menção revogatória clara** do género: «São revogadas todas as leis em contrário, mesmo as especiais»”.¹⁰ A diferença face à revogação expressa seria mínima: o legislador não identifica individualmente os diplomas revogados, mas determina que são todos os anteriores.

Na doutrina, esta era a posição de MENEZES CORDEIRO parecendo ser também ainda a de BAPTISTA MACHADO¹¹.

⁸ No texto são depois são citadas depois outras posições doutrinárias que já não quadram bem com essa posição.

⁹ MENEZES CORDEIRO, *Da aplicação da lei no tempo e das disposições transitórias*, in “Legislação”, 7, abril-junho 93, 17.

¹⁰ MENEZES CORDEIRO, *Da aplicação*, cit., 18.

¹¹ BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, 166, nota 1, quando escreve que “importa que declare a prevalência do novo diploma sobre quaisquer disposições especiais em contrário”.

c) Maioritária é, contudo, a orientação nos termos da qual a revogação da lei especial anterior pela lei geral posterior não teria que ser expressa ou assentar em indicações textuais expressas, podendo ser tácita nos termos gerais (MARCELO REBELO DE SOUSA, OLIVEIRA ASCENSÃO, TEIXEIRA DE SOUSA, MENEZES CORDEIRO¹², CASTRO MENDES).

De acordo com esta leitura, tudo estaria em descobrir-se, por interpretação, qual o sentido subjacente à LG posterior, sendo que a referência a “intenção inequívoca do legislador” seria mera figura de estilo: “o legislador não tem intenções, equívocas ou inequívocas”¹³, pelo que, num sistema em que a interpretação da lei assume caráter essencialmente objetivista (cf. artigo 9.º CC), o que o intérprete deve procurar apreender, com recurso aos elementos de interpretação normais (o elemento gramatical, por uma banda, mas também os elementos histórico, sistemático e teleológico, por outra), é qual o sentido objetivamente visado pela LG posterior. Nesta hipótese, se não for expressa, a revogação decorrerá da circunstância de a LG **também ser aplicável às situações abrangidas pela LE** (pois que apenas assim teremos a sobreposição de dois regimes diferentes para o mesmo caso, situação típica que é resolvida pela revogação tácita) sendo isso que o intérprete deve apurar se acontece, por interpretação.

Para facilitar a tarefa, a doutrina tem avançado, contudo, com algumas pistas:

- Para TEIXEIRA DE SOUSA, deve apurar-se se subsistem ou não as razões que justificaram o regime especial sendo que, em caso de resposta negativa, deve concluir-se pela revogação (e, obviamente, em caso de resposta afirmativa, pela não revogação);
- De acordo com CUNHA GONÇALVES deverá apurar-se se na LG posterior (i) se regulam as mesmas matérias da LE de modo diverso ou (ii) se estabelecem princípios jurídico-sociais novos incompatíveis com os que inspirarem a LE, ou ainda (iii) se aquela lei se encontra redigida em termos que não admitem exceção alguma¹⁴;
- Já segundo OLIVEIRA ASCENSÃO importante é apurar é se a LG posterior tem ou não o sentido de regular exaustivamente todo um

¹² O Autor parece ter revisto a sua posição em *Tratado de Direito Civil, I, Introdução. Fontes de Direito. Interpretação da Lei. Aplicação das Leis no Tempo. Doutrina Geral*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2012, 836-837.

¹³ MENEZES CORDEIRO, *Tratado*, I, cit., loc. cit.

¹⁴ O Autor escrevia a propósito do Código anterior mas é secundado por CASTRO MENDES, já a propósito deste Código.

setor, regulá-lo de uma forma unitária e uniforme, acabando com eventuais regimes especiais – sendo que, se tal acontecer, se tal acontecer, haverá revogação. Este sentido, por seu turno, denunciar-se-ia, normalmente, por dois indícios:

- 1) O facto de as soluções jurídicas contidas na LG posterior também serem pertinentes para os casos submetidos à LE anterior

Exemplos:

- Uma lei que, para proteção das espécies animais, reduza o período de caça dos animais selvagens em geral para 1 mês por ano, é também pertinente para os animais em vias de extinção (cujos riscos são ainda maiores), que se encontravam sujeitos a um regime especial que permita a caça 2 meses por ano;

- 2) O facto de o regime jurídico instituído pela LE não se justificar por quaisquer razões particulares. Com efeito, nem sempre a existência de uma LE resulta de necessidades particulares de um determinado setor da vida social que reclamem um tratamento diferente (o legislador pode, p. ex., ter aproveitado a ocasião para “ensaiar” princípios que se justificariam em toda a ordem jurídica). Nessa hipótese teremos uma **especialidade formal** ou, mais rigorosamente, como OLIVEIRA ASCENSÃO (que levanta a questão) acaba por concluir, não há sequer especialidade. Por isso, porque o regime instituído apenas para alguns casos não encontra qualquer justificação particular, ele cede perante uma LG posterior. Diferentemente, se, por interpretação, o intérprete conseguir descortinar que há razões que justificam a diferença de regime (considere-as ou não pertinentes: o que importa é perceber o que levou o legislador a criar um regime especial), teremos uma **especialidade substancial**, e a LE não é afetada por uma LG posterior.

Exemplos:

- Uma lei que impõe que os caniches devem obrigatoriamente ser vacinados contra a raiva, não o faz

por quaisquer razões particulares dessa raça de cães, pelo que cede perante outra que estabelece a vacinação obrigatória contra a raiva e contra a esgana de todos os cães;

- Uma lei que imponha a transmissão mínima de 10 minutos de notícias sobre os “três grandes clubes” de futebol [inclui-se aí o Sporting!, até ver] nos noticiários desportivos, não vê a sua vigência afetada por outra que imponha uma transmissão mínima de 5 minutos sobre os clubes de futebol da primeira liga em geral. Embora as razões do legislador sejam discutíveis, percebe-se a ideia de dar mais “tempo” aos clubes mais representativos das preferências da população.

Em qualquer caso, só se poderá concluir pela revogação na presença de elementos minimamente firmes e ponderosos pelo que, em **caso de dúvida, não haverá revogação.**

d) Posição original foi ainda avançada entre nós, apesar de em termos dubitativos, por VAZ SERRA¹⁵. Para o Autor, uma vez que qualquer lei tem o alcance que derivar da sua interpretação, se se concluir por interpretação da LG posterior que a LE anterior fica revogada, o disposto no artigo 7.º, n.º 3 não obstará à revogação mesmo se não houver uma intenção revogatória inequívoca. Isto é: estando este preceito inserido numa lei ordinária, ele poderia ser derogado por outra fonte colocada no mesmo patamar hierárquico (v.g. uma Lei da AR ou um DL) ou em patamar hierárquico superior (v.g. uma Lei Constitucional) – o qual poderia assim operar uma revogação tácita nos termos gerais, sem necessidade de uma “intenção inequívoca” (o que vale dizer: sem necessidade de se apurarem elementos tão firmes e ponderosos, como referido). Por isso, aquele normativo apenas se imporá a textos legais anteriores ao novo Código ou (acrescentamos), a fontes colocadas em posição hierarquicamente inferior (como v.g., um Regulamento).

Nesta linha, o problema da revogação da LE anterior seria “pura e simplesmente um problema de interpretação da lei geral posterior” a “ser resolvido mediante os critérios gerais de interpretação das leis, nada

¹⁵ Cf. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 99, n.º 333, 334-335, nota 1. O Autor apresenta estas reflexões sob a forma de interrogações a que depois não dá uma resposta afirmativa firme.

permitindo exigir que a lei geral posterior revogue expressamente a lei especial anterior, para que esta se considere revogada”¹⁶.

VI – O preceito em exame visa diretamente as situações de **especialidade material**; mas não repugna – e a doutrina tem-no admitido (assim, p. ex., TEIXEIRA DE SOUSA e OLIVEIRA ASCENSÃO) – que possa também aplicar-se às hipóteses de **especialidade pessoal** [ex. um regime diferente para “alunos em geral” (norma geral) e “caloiros” (norma especial)] ou **territorial** (ex. um regime geral de apoio à natalidade e um particular mais favorável para certa região do país onde o número de nascimentos ainda é mais reduzido) em que o regime geral é adaptado, respetivamente, em função dos destinatários ou do âmbito espacial de aplicação da norma.

VII – Se a norma geral posterior nem sempre revoga a norma especial anterior uma norma especial, seja posterior, seja contida em ato concomitante ao que contém a norma geral, derroga-a – não no sentido de a revogar parcialmente, mas de a afastar para alguns casos, de subtrair um conjunto de casos da sua previsão para os submeter a um regime diferente: *lex specialis derogat legi generali*.

¹⁶ VAZ SERRA, *op. cit.*, 333.