

**PARECERES**

**DA**

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**

**8.º VOLUME**

**DO N.º 9/79 AO N.º18/79**

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### PARECER Nº 9/79

*Ressalva de leis constitucionais anteriores pela Constituição - Desvio de poder legislativo - Artigo 309º da Constituição - Alcance e sentido das normas de competência dos nº 2 e 3 do artigo 309º da Constituição.*

1. Nos termos e para os efeitos do artigo 281º, nº 1, da Constituição, o Presidente da Assembleia da República solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da inconstitucionalidade alegada, conforme documento junto, pelos Deputados Vital Moreira e Carlos Candal.

Por força do artigo 284º, alínea a), da Constituição, foi a Comissão Constitucional chamada a emitir parecer.

#### I

2. Do ofício enviado pelo Presidente da Assembleia da República não constam nem a indicação das normas cuja constitucionalidade é questionada, nem a dos princípios e normas constitucionais que poderão ter sido ofendidos. Tais referências só se encontram no documento anexo, no qual expressamente se alude aos artigos 3º, 4º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, e ao artigo 309º da Lei Fundamental.

Este deficiente teor da solicitação resulta da prática com alguma frequência seguida pelo Presidente da Assembleia da República de exercer o poder conferido pelo artigo 281º, nº 1, sem manifestar completa autonomia em relação às petições que suscitam a sua intervenção. Mais de uma vez também tem a Comissão Constitucional salientado que, apesar disso, em caso algum poderia o direito de petição converter-se num qualquer direito de acção directa de inconstitucionalidade, não contemplado pelo nosso sistema jurídico<sup>1</sup>.

De igual sorte, a menção de Deputados que surge na solicitação tem de se considerar completamente irrelevante. Como os próprios signatários da petição nela afirmam, não é na qualidade de membros do Parlamento que a subscrevem, mas enquanto cidadãos no uso do direito fundamental consagrado pelo artigo 49º. E ainda que fosse como Deputados que fizessem o requerimento - o que, parece, não contrariaria o artigo 281º - sempre o poder de decisão quanto ao desencadear do processo de solicitação e quanto ao seu objecto não caberia senão ao Presidente da Assembleia da República.

3. No texto apresentado, os peticionários procuraram demonstrar a inconstitucionalidade das indicadas normas do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, com os argumentos seguintes.

Por um lado, de acordo com o nº 2 do artigo 309º da Constituição, a lei só poderia precisar - isto é, tornar mais precisas - as tipificações criminais constantes de determinados preceitos da Lei nº 8/75. Ora, os artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 349/76 ultrapassam a autorização constitucional, pois, em vez de precisar, alteram elementos essenciais das tipificações constantes da alínea b) do artigo 4º e do artigo 5º da Lei nº 8/75.

Por outro lado, nos termos do nº 3 do artigo 309º da Constituição, a lei só poderia regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75. Ora, o Decreto-Lei nº 349/76 não alterou apenas o artigo 7º da Lei nº 8/75, criando um regime especial de atenuação extraordinária (artigo 5º), mais favorável aos arguidos do que o regime geral; criou também um extenso rol de novas atenuantes, para as quais não há, em alguns casos, qualquer explicação razoável (artigo 6º) - e, sobretudo, introduziu no artigo 7º uma alteração substancial no regime de punição estabelecido na Lei nº 8/75. Estas disposições do Decreto-Lei nº 349/76 não estão cobertas pela autorização constitucional do nº 3 do artigo 309º da Constituição. Sobretudo o artigo 7º configura uma manifesta fraude à Constituição, pois não pode, de modo algum, ser coberto pelo conceito de «atenuação extraordinária», a qual sempre tem de ser deixada à decisão do juiz em cada caso concreto; trata-se de uma «atenuação» automática, que modifica substancial e genericamente as penas previstas na Lei nº 8/75.

---

<sup>1</sup> Vide, nomeadamente, o parecer nº 2/78, de 5 de Janeiro, e ainda o parecer, aí citado, da Comissão de Assuntos Constitucionais da Assembleia da República, de 18 de Março de 1977.

A declaração de inconstitucionalidade dessas disposições, dizem ainda os peticionários, é tanto mais necessária quanto é certo que recentemente foi declarado inconstitucional o artigo 3º da Lei nº 1/77, de 12 de Janeiro, que - aprovada por unanimidade - havia revogado ou alterado disposições do Decreto-Lei nº 349/76, com fundamento, entre outras coisas, na inconstitucionalidade de algumas das suas disposições; e esta declaração de inconstitucionalidade pode ser entendida no sentido de repor em vigor as disposições alteradas ou revogadas pela referida lei.

4. O diploma, cujas normas são impugnadas, dimanou do Conselho da Revolução. Em cumprimento do disposto no artigo 28º, nº 3, do Estatuto da Comissão Constitucional aprovado pelo Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi, por conseguinte, notificado para se pronunciar, querendo, sobre a questão o Presidente do Conselho da Revolução.

Na sua resposta o Conselho da Revolução sustentou que o Decreto-Lei nº 349/76 não contém qualquer inconstitucionalidade quer perante a Lei nº 8/75 quer perante a própria Constituição.

Os nºs 2 e 3 do artigo 309º não conteriam uma «autorização constitucional» em sentido próprio, mas sim uma faculdade ou autorização ínsita na Lei nº 8/75, a qual deixou ao legislador liberdade para tipificar os elementos essenciais do crime e regular especialmente a atenuação extraordinária. E o seu destinatário seria o próprio Conselho da Revolução e não, posteriormente, a Assembleia da República.

A conjugação do artigo 2º, nº 2, do artigo 3º, da alínea b) do artigo 4º e do artigo 5º da Lei nº 8/75 com os artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 349/76 mostram que estes preceitos precisaram, correcta e coerentemente, os elementos essenciais das tipificações criminais, aproximando-se até do artigo 5º do Código Penal, sem alterarem ou subverterem o espírito daquela lei constitucional.

Por outro lado, a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75 não impõe ao legislador que tenha de seguir o regime geral de atenuação extraordinária. Pelo contrário, o legislador pode escolher o sistema de atenuação extraordinária que lhe pareça mais adequado ou criar novas atenuantes para além das fixadas no artigo 39º do Código Penal, como foi feito nos artigos 5º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76. As penas previstas na Lei nº 8/75, objecto de atenuação extraordinária admitida pelo seu artigo 7º, não ficam modificadas substancial e genericamente pelos artigos 5º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76.

O Conselho da Revolução acolheu ainda todos os argumentos que fizeram vencimento no acórdão nº 99 da Comissão Constitucional e no acórdão do Supremo Tribunal Militar de 27 de Junho de 1978.

Quanto à Resolução nº 64/78, de 11 de Maio, do Conselho da Revolução, ela limitou-se a declarar a inconstitucionalidade de determinada norma da Lei nº 1/77, de 12 de Janeiro, não sendo admissível supor-se que essa declaração possa ser entendida no sentido de repor em vigor as disposições alteradas ou revogadas pela referida lei.

## II

5. Entre as leis constitucionais posteriores a 25 de Abril de 1974 que a Constituição, em sede de disposições finais e transitórias, expressamente manteve em vigor conta-se a Lei nº 8/75, de 25 de Julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16 e 18/75, de 23 e 26 de Dezembro.

Ressalvou-a enquanto lei constitucional, conforme os artigos 292º, nº 2 e 309º e não na qualidade de lei ordinária - tal como também fez com a Lei nº 1/76, de 17 de Fevereiro (artigo 306º) e, até à posse do Presidente da República eleito, com as leis constitucionais relativas aos órgãos provisórios de soberania (artigo 294º, nº 2). A matéria regulada explica que assim tenha acontecido, pois que, prevendo a Lei nº 8/75 a incriminação retroactiva de certas categorias de pessoas - os agentes e responsáveis da PIDE/DGS<sup>2</sup> - ao arrepio do princípio consagrado no artigo 29º da Constituição e no artigo 11º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, se ela tivesse sido degradada ou reduzida a lei ordinária teria cessado a sua vigência em 25 de Abril de 1976, com a entrada em vigor da Lei Fundamental (artigos 292º, nº 2, e 293º, nº 1).

Mas, ressalvando a Lei nº 8/75, do mesmo passo a Constituição estabeleceu que a lei poderia precisar as tipificações criminais constantes do nº 2 do artigo 2º, do artigo 3º, da alínea b) do artigo 4º e do artigo 5º (artigo 309º, nº 2) e que poderia regular

---

<sup>2</sup> Sobre o assunto, *vide* os debates na Assembleia Constituinte in *Diário* n.ºs 30,31,37 e 129, respectivamente, pp. 785,810, 1019-1020,1026-1027 e 4304 e segs.

especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º (artigo 309º, nº 3). Não se terá tratado de «aliviar ou abrandar a lei»; ter-se-á tratado de estabelecer «a clareza da lei», o mínimo de enquadramento seguro, e, quanto ao nº 3 do artigo 309º, de «permitir a defesa contraposta a essa fixação de pena sem lei anterior»<sup>3</sup>.

6. O artigo 309º da Constituição levanta não poucos problemas, que têm sido largamente controvertidos pela doutrina e pela jurisprudência. Desses problemas avultam o do enquadramento teórico das relações entre a Constituição e a Lei nº 8/75 e o da possível inconstitucionalidade desta lei ou do próprio preceito que a ressalva. Não parece, porém, que a dilucidação de qualquer deles caiba no objecto do presente parecer.

Corresponda ou não a ressalva da Lei nº 8/75 e da Lei nº 1/76 a um fenómeno de recepção material<sup>4</sup>, tem que se reconhecer que a reserva do poder constituinte<sup>5</sup> «definitivo» à Assembleia Constituinte e a proeminência da sua obra, a Constituição, bem como a circunstância evidente de aquelas leis só vigorarem após a entrada em vigor da Constituição por força dos referidos artigos 309º e 306º, tudo implica alguns corolários fundamentais: a trasladação do seu título, que, em vez do originário, é doravante a Constituição; a sua subsistência apenas nos termos e pelo tempo que determinarem as disposições constitucionais que lhes disserem respeito; a sua inserção no sistema da Constituição formal de 2 de Abril de 1976; a sua sujeição aos critérios de interpretação e integração a esta inerentes.

Há quem sustente que a Lei nº 8/75 e o artigo 309º seriam inconstitucionais, por estarem «em contradição com os princípios fundamentais que a mesma Constituição aceita e tão solenemente proclama (artigos 29º e 13º), ao mesmo tempo que violam valores capitais que igualmente informam o seu substrato axiológico-político e que na própria letra se assumem (artigos 1º, 2º, etc.)»<sup>6</sup>. Mas a consideração da possibilidade de inconstitucionalidade de normas constitucionais<sup>7</sup> está longe de ser líquida.

Em contrário, diz-se, por exemplo, que inconstitucionalidade envolve um juízo de valor a partir dos critérios constitucionais, sejam estes quais forem, e que, em certo momento, no interior da mesma Lei Fundamental, apenas quando pelos processos lógicos de trabalho dos juristas não for possível superar um conflito de normas, será legítimo recorrer a interpretação correctiva ou abrogante. Isto sem embargo de quando a Constituição fizer apelo a princípios suprapositivos - como acontece com a Constituição portuguesa, designadamente através do preâmbulo e dos artigos 1º e 16º - ser obrigatório tomá-los em consideração e buscar um sentido e um alcance para os desvios ou as excepções aos princípios que, dentro do razoável, sejam os menos desconformes possível com o sentido e o alcance dos princípios fundamentais da Constituição<sup>8</sup>. Ou, doutra perspectiva, afirma-se que admitir a existência de «normas constitucionais inconstitucionais» por hipotética contradição com uma ordem de valores suprapositiva, implica a substituição do aplicador individual da Constituição ao poder constituinte na valoração dos princípios fundamentais da Constituição; e que, no caso de aparente contradição entre normas da própria Constituição, a unidade desta pressuporá uma tarefa de concordância prática que assinala a cada norma uma função tendo em consideração as conexões de sentido e o contexto global<sup>9</sup>.

Por importante que seja - e é, por certo - esta questão, não tem a Comissão Constitucional que tomar posição perante ela, por o parecer que lhe cumpre obrigatoriamente emitir ter de versar apenas sobre as normas de cuja constitucionalidade é pedida a apreciação ao Conselho da Revolução [artigo 284º, alínea a)], e nenhuma dessas normas ser da Lei nº 8/75.

<sup>3</sup> Deputado Carlos Candal, in *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 129, pp. 4310-4311.

<sup>4</sup> Em sentido afirmativo, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976, Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa 1978, pp.114-115, 118 e 119 e segs.

<sup>5</sup> Explícita no Programa do Movimento das Forças Armadas e, em termos, nos artigos 3º, e 13º da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, e no artigo 6º, nº2, da Lei nº 5/75, de 14 de Março.

<sup>6</sup> Castanheira Neves, *A Revolução e o Direito*, Lisboa, 1976, p.7.

<sup>7</sup> Vide, por todos, Otto Bachof, *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* Trad, Coimbra, 1977.

<sup>8</sup> Jorge Miranda, *op. Cit.*, pp. 207-208.

<sup>9</sup> J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, p.17.

Só assim não seria se se entendesse que a determinação da constitucionalidade das normas da Lei nº 8/75, tidas por violadas na solicitação do Presidente da Assembleia da República por preceitos do Decreto-Lei nº 349/76, constituiria uma questão prévia relativamente à indagação sobre a constitucionalidade destes últimos preceitos, os quais viriam a reputar-se inconstitucionais enquanto fundados numa lei inconstitucional ou numa norma inconstitucional da Constituição.

7. Os nºs 2 e 3 do artigo 309º podem colocar, por seu turno, algumas dúvidas a propósito do que deva ser a «lei» a que se reportam, para autorizarem, não para imporem - «a lei poderá...» - a sua publicação. E essas dúvidas não são irrelevantes no que toca à validade do Decreto-Lei nº 349/76 (assim como, mas isso não está aqui em causa, da Lei nº 1/77).

Qual a natureza de tal lei? É uma lei constitucional ou ordinária, e uma lei ordinária comum ou especial? O poder legislativo em que assenta esgota-se num só exercício ou é de exercício repetível?

Poderia supor-se que se trataria de uma lei constitucional, por a matéria ide que cura ser a própria matéria de Lei nº 8/75, por ser tão íntima, pelo menos, a conexão entre as normas do nº 2 do artigo 2º, do artigo 3º, da alínea b) do artigo 4º e do artigo 5º e as normas que vêm «precisar as tipificações criminais» nelas previstas que, editadas estas normas, elas se converteriam em elementos integrativos daquelas. A lei autorizada teria, aliás, de ser lei constitucional pelo mesmo motivo por que a Lei nº 8/75 é mantida como lei constitucional. Seria uma lei constitucional, visto que viria modificar outra lei constitucional. E tudo se passaria (aí, como no âmbito dos nºs 2 e 3 do artigo 306º) como se a Lei nº 8/75 ficasse revestida de flexibilidade constitucional, por vir a ser modificada à margem das formas de revisão constitucional<sup>10</sup>. De onde, porventura, poderia extrair-se uma importante ilação no domínio da competência: como os poderes constituintes do Conselho da Revolução cessaram com a votação do decreto de aprovação da Constituição (artigo 297º), o Conselho da Revolução não poderia ser o órgão investido no poder de fazer a lei de natureza constitucional referida nos nºs 2 e 3 do artigo 309º.

Numa análise mais aprofundada afigura-se, no entanto, que a lei permitida pelo artigo 309º não pode deixar de ser considerada lei ordinária, ainda que o nexo entre ela e a Constituição suscite algumas dificuldades.

Em primeiro lugar, as expressões «precisar» e «regular especialmente» não implicam, só por si, uma modificação da Lei nº 8/75, implicam uma regulamentação ou uma execução legislativa dessa lei constitucional. Que as normas que venham a «precisar» ou a «regular especialmente» as normas da Lei nº 8/75<sup>11</sup> fazem um todo com esta, de sorte que, a serem publicadas, se hão-de compreender dentro do mesmo ordenamento jurídico-criminal, não se nega. Mas tão pouco é lícito contestar o carácter de segundo grau das segundas em relação às primeiras, o seu forçoso enquadramento nas opções e nos conceitos gerais da Lei nº 8/75 e a sua relativa falta de autonomia.

Se a faculdade conferida ao legislador de precisar ou regular especialmente comporta outrossim a faculdade de não precisar ou de não regular, nem por isso a posição do órgão legislativo difere, ao cabo e ao resto, muito da que se recorta na generalidade dos casos. Afora normas constitucionais não exequíveis por si mesmas, carecidas de normas legais instrumentais para conformarem as situações da vida, salvo inconstitucionalidade por omissão (artigo 279º), tudo se passa, de regra, com maior ou menor discricionariedade do legislador ordinário, que, tendo em conta cada norma constitucional e as circunstâncias de aplicação, lhe empresta o desenvolvimento que julga mais adequado. O facto de o artigo 309º, nºs 2 e 3, logo apontar as disposições da Lei nº 8/75 nessa situação prende-se sobretudo à excepcionalidade desta lei e não a qualquer outra causa; tem que ver, em coerência com os valores constitucionais, sobretudo com a preocupação de evitar o arbítrio ou a desigualdade de tratamento judicial e de reforçar garantias.

Em segundo lugar, o confronto com o artigo 306º ou, de certo modo, com o artigo 308º, mostra uma nítida contraposição. No artigo 306º, é a Constituição a falar em alterações e até em substituição de uma lei constitucional - o estatuto do território de Macau constante da Lei nº 1/76 - e segundo um processo especial que, não sendo o de

<sup>10</sup> Assim Jorge Miranda “ O Direito Constitucional e ordinário anterior”, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 358.

<sup>11</sup> Cf. Diversamente, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 538, segundo os quais o que haveria de específico no artigo 309º seria a Constituição ter admitido, em certos termos, a sua alteração por via de lei ordinária.

revisão constitucional, muito menos é o da lei ordinária<sup>12</sup>. No artigo 308º, é a Constituição a, directamente, modificar ou completar o Decreto-Lei nº 621-B/74, de 15 de Novembro, que, à semelhança da Lei nº 8/75, pode, porventura, supor-se que somente elevado a lei constitucional pode subsistir em face dos artigos 48º e 293º, nº 1. Já no artigo 309º, nada disso se verifica: a Lei nº 8/75 permanece intocada, apenas pode vir a ser complementada por outra lei, sujeita aos princípios comuns de competência e de processo legislativo.

O artigo 309º, nº 2 e 3, surge sob a veste de uma autorização no plano substantivo; no plano orgânico é, porém, uma pura e simples norma de competência ou uma norma de competência em branco, para ser articulada com as normas respeitantes à competência de diversos órgãos de soberania. O que nunca poderia ser seria algo de equivalente a uma autorização legislativa do artigo 168º, insusceptível de ser utilizada mais de uma vez, porquanto faltaria a específica relação entre órgãos (entre Parlamento e Governo) que justifica a autorização legislativa. É «uma norma de competência<sup>13</sup> que, como qualquer outra, pode ser dinamizada tantas vezes quantas quiser o órgão legislativo seu destinatário.

8. A Lei nº 3/75, de 19 de Fevereiro, cometeu à Junta de Salvação Nacional a função de completar o desmantelamento da Direcção-Geral de Segurança e organismos que a antecederam, bem como da Legião Portuguesa e organizações dela dependentes, e de promover, através do foro militar, o apuramento da responsabilidade dos seus dirigentes políticos, membros ou colaboradores (artigo 1º, nº 1). Para tanto, a Junta recebeu o poder de, à falta de legislação adequada, elaborar os decretos-leis e os decretos que fossem necessários (artigo 2º, nº 1).

O artigo 6º da Lei nº 5/75, de 14 de Março, que instituiu o Conselho da Revolução, conferiu-lhe as atribuições dos órgãos por essa mesma lei constitucional extintos, entre os quais a Junta de Salvação Nacional.

O artigo 294º da Constituição manteve em vigor até à posse do Presidente da República, nos termos da Constituição, as leis constitucionais vigentes sobre a organização, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania posteriores a 25 de Abril de 1974.

A esta luz, não pode ser facilmente posta em causa a constitucionalidade orgânica do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, uma vez que a posse do Presidente da República, com a conseqüente entrada em funcionamento do sistema de órgãos constitucionais de soberania, ocorreu em 14 de Julho de 1976. Já posteriormente a essa data, a competência legislativa respeitante ao artigo 309º, nºs 2 e 3, passou para a Assembleia da República, por se tratar de matéria de direito criminal abrangida na alínea e) do artigo 167º - pelo que não se vê igualmente como questionar a constitucionalidade orgânica da Lei nº 1/77, de 12 de Janeiro.

Tão pouco poderia alegar-se a inconstitucionalidade orgânica ou a inexistência jurídica do Decreto-Lei nº 349/76 se se achasse que a lei prevista no artigo 309º deveria ser uma lei com valor de lei constitucional. Desde logo, porque poderiam entender-se os poderes constituintes do artigo 297º como sendo apenas os respeitantes ao período anterior à aprovação ou à entrada em vigor da Constituição - vindos de leis constitucionais provisórias (artigo 13º, nº 1, 1º, da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, e o artigo 6º, nº 2, da Lei nº 5/75, de 14 de Março) - e não poderes constituintes derivados da própria Constituição. Depois, porque, a não ter o Conselho da Revolução tais poderes, também não se divisa como poderia tê-los a Assembleia da República, senão até 15 de Outubro de 1980 (artigos 286º e 299º, nº 1), data da aquisição de poderes de revisão, pelo menos até 14 de Julho de 1976, data da entrada em funcionamento do sistema de órgãos de soberania (citado artigo 294º, nº 1).

9. Os problemas de inconstitucionalidade postos pelos petiçãoários no documento anexo à solicitação do Presidente da Assembleia da República são, porém, de inconstitucionalidade material e dizem respeito à contradição, que poderia reconduzir-se a desvio de poder legislativo, entre os artigos 3º, 4º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76 e as normas do nº 2 e do nº 3 do artigo 309º da Constituição.

<sup>12</sup> Embora a lei que venha a ser aprovada não revista a forma de lei constitucional, forma reservada unicamente às leis de revisão (artigo 169º, nº5).

<sup>13</sup> Cf., em desvio ao princípio do artigo 167º, alíneas f) e h), o artigo 303º, nº 2, norma de competência constitucional directa e não autorização legislativa constitucional.

Em vez de se terem confinado nos limites dos dispositivos constitucionais, aqueles artigos tê-los-iam ultrapassado e teriam vindo alterar ou vulnerar os conceitos e os critérios neles expressos. Não justificam, entretanto, os peticionários sempre com clareza tais afirmações<sup>14</sup> que só através do confronto dos preceitos de um e outro diploma poderão ser corroboradas.

10. O artigo 3º do decreto-lei liga-se ao artigo 4º, alínea b), da lei, o qual estatui que a pena de prisão maior de dois a doze anos poderá ser aplicada aos que utilizaram os serviços da Direcção-Geral de Segurança e polícias que a precederam «causando prejuízos morais ou materiais a qualquer pessoa física ou jurídica». E diz aquele preceito que a pena será aplicada «desde que, com a finalidade de causarem prejuízos morais ou materiais a qualquer pessoa física ou jurídica», os indivíduos a que se refere a alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75 «tenham utilizado, por sua própria iniciativa os serviços da Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou da Direcção-Geral de Segurança».

Afora a consideração ou a acentuação do elemento intencional, ressalta como nota mais impressiva a mudança de redacção que se traduz em explicitar que a pena deve ser sempre aplicada, sem qualquer arbítrio tanto por parte do tribunal como por parte da entidade titular da acção penal. Tal a leitura que já se impunha à face da alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75. Outra qualquer vulneraria princípios de igualdade e segurança jurídicas, conquistados e radicados na consciência colectiva e impostos não apenas pelo Estado de Direito democrático (Preâmbulo da Constituição) mas também, desde logo, pelo Programa do Movimento das Forças Armadas [*maxime* B.5, e)].

Menos importante, conquanto dificilmente conciliável com o preceito constitucional, é o circunscrever-se à Polícia Internacional e de Defesa do Estado o conceito de polícias predecessoras da Direcção-Geral de Segurança, sendo certo que outras houve - a Polícia de Informações, a Polícia de Defesa Social, a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado; que a menção apenas da DGS e da PIDE nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8/75 terá sido determinada pelo carácter anómalo da incriminação aí prevista, punindo-se indivíduos só por terem exercido certos cargos; e que a Lei nº 1/77, de 12 de Janeiro, ao alterar a redacção do Decreto-Lei nº 349/76, volta a referir-se a todas as polícias políticas que precederam a DGS.

Na medida em que deixa de abranger as pessoas que utilizaram, por sua própria iniciativa, com a finalidade de causarem prejuízos morais ou materiais a outrem, as polícias políticas antecessoras da PIDE, a norma do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76 não precisa, não concretiza, não especifica o sentido do artigo 4º, alínea b), da Lei nº 8/75; subtrai-lhe, sim, certas categorias de pessoas que nele se encontram precisamente compreendidas. E, por isso, deve reputar-se ferida de inconstitucionalidade parcial.

11. O artigo 4º do decreto-lei considera meios violentos, para efeitos da aplicação do artigo 5º da Lei nº 8/75<sup>15</sup>, os referidos nos artigos 168º e 169º do Código Penal<sup>16</sup>. Esse artigo 5º sujeita à pena de quatro a doze anos de prisão todos os indivíduos abrangidos pela Lei nº 8/75 «que exerçam quaisquer actividades visando a perturbação, por meios violentos, do processo revolucionário iniciado em 25 de Abril de 1974».

Sucedem, porém, que os crimes previstos no artigo 168º do Código Penal - rebelião armada, motim, levantamento, incitamento à guerra civil - e alguns dos crimes previstos no artigo 169º - destruições ou atentados contra meios ou vias de comunicação ou instalações de serviços públicos, emprego de bombas explosivas ou de outros engenhos semelhantes, importação, fabrico, guarda, compra, venda ou cedência e transporte, detenção, uso e porte de armas proibidas, engenhos ou matérias explosivas fora das condições legais ou das prescrições das autoridades competentes - são punidos com as penas dos nºs 3 e 4 do artigo 55º do mesmo Código - prisão maior de doze a dezasseis anos e prisão maior de oito a doze anos.

Poder-se-ia então supor que o artigo 4º do decreto-lei retiraria conteúdo útil ao artigo 5º da lei ou que não o viria precisar nos termos do artigo 309º da Constituição. Ele só

<sup>14</sup> *Vide*, contudo, o artigo de Carlos Candal, «Quais os castigos que poderão ser aplicados aos *pides*», in O Jornal, de 22 de Outubro de 1976.

<sup>15</sup> Assim como, obviamente á face da alínea a), sobre a qual é omissa o artigo 309º, n.º 2, da Constituição, não autorizando aí a intervenção da lei ordinária para a precisar.

<sup>16</sup> Agora, com a redacção dada pela Lei n.º 15/77, de 24 de Fevereiro.

traria tal conteúdo útil se, em vez de remeter para meios já puníveis pelo Código Penal e puníveis de forma mais severa, fizesse referência a outros meios aos quais fosse adequada a pena do artigo 5º da lei - como aqueles que seriam acrescentados pela Lei nº 1/77 (meios que ponham em perigo a vida ou a integridade física de alguma pessoa, bem como a subtração ou ocultação de alguém ou a sua sujeição a cativo ou cárcere privado e ainda a prática de quaisquer actos de fogo posto).

Apesar disso, não é correcto dizer-se que o artigo 4º do decreto-lei vem tornar inútil ou inoperativo o comando do artigo 5º da lei. O que pode pensar-se é que os artigos 168º e 169º do Código Penal, por via daquele preceito, consomem o artigo 5º da Lei nº 8/75 ou que o artigo 4º do Decreto-Lei nº 349/76, sem incorporar os tipos dos artigos 168º e 169º do Código Penal, incorpora alguns dos seus elementos definidores<sup>17</sup>. E isto é uma maneira de precisar, entre várias que o legislador poderia escolher, querendo (porque, recorde-se, o artigo 309º, nº 2, da Constituição não manda precisar, mas apenas faculta que o legislador o faça).

Por outro lado, não pode deixar de se entender que o conceito de «processo revolucionário» a que se reporta o artigo 5º da Lei nº 8/75 vem a ser precisado através do conceito de «processo revolucionário» que se induz dos artigos 10º, nº 1, 55º, nº 1, 142º e 147º, da Constituição - seja qual for a interpretação que, à luz de uma perspectiva sistemática, se faça destes preceitos.

Na aplicação do artigo 5º da Lei nº 8/75 ter-se-ão, por conseguinte, sucedido três fases. Num primeiro momento, até à Constituição, esse preceito, mais ou menos impreciso, terá ficado dependente do sentido a atribuir a «processo revolucionário». Numa segunda fase, após 25 de Abril de 1976 e, sobretudo, após a publicação do Decreto-Lei nº 349/76, o «processo revolucionário» viria a ser aferido pela Constituição e os «meios violentos» sujeitos a consunção nos conceitos dos artigos 168º e 169º do Código Penal. Por último, após a Lei nº 1/77, ao primitivo artigo 4º do Decreto-Lei acrescentar-se-ia uma segunda parte, à qual se ligaria directa e autonomamente a sanção penal do artigo 5º da Lei nº 8/75. Tudo isto tendo em mente que aqui nunca se teria manifestado nenhuma espécie de retroactividade.

12. Os autores do documento anexo à solicitação do Presidente da Assembleia da República sustentam igualmente a inconstitucionalidade - embora sem aduzirem justificação - do artigo 6º do Decreto-Lei nº 349/76, o qual, para efeito desse diploma, além das atenuantes fixadas no artigo 39º do Código Penal, considerou ainda mais as seguintes:

1.ª Não ter havido queixa contra o agente pela prática de qualquer acto ou omissão constitutivos de tortura ou de rigor ilegítimo contra presos, designadamente da natureza dos descritos na alínea a) do artigo 1º, ou não ter o agente ordenado ou permitido a prática de tais actos;

2.ª Ter o agente sido exonerado a seu pedido do lugar que ocupava na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança e se não faça prova plena de, no exercício das suas funções, ter ordenado, permitido ou usado de tortura ou de rigor ilegítimo contra os presos, praticando actos da natureza dos descritos na alínea a) do artigo 1º;

3.ª Não terem resultado prejuízos materiais ou morais para qualquer pessoa física ou jurídica da actividade desenvolvida pelo agente como informador ou colaborador das polícias políticas;

4.ª A data de 25 de Abril de 1974 já ter passado um prazo igual ou superior a dez anos depois que o agente deixou de prestar serviço na polícia política por motivo de demissão, exoneração ou aposentação ou de ter cessado a sua actividade como informador ou colaborador da mesma;

5.ª A maioria de 70 anos à data do julgamento;

6.ª A prática de actos de assinalado valor ou serviços relevantes no exercício das suas funções na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança e como tais considerados pelo tribunal militar competente;

7.ª Ter o agente, no ultramar, após o 25 de Abril de 1974, prestado serviço à ordem das forças armadas e designadamente na Polícia de Informação Militar.

---

<sup>17</sup> Sobre consunção, cf.: Cavaleiro de Ferreira, *Direito Penal*, II, polocopado, Lisboa, 1962, p. 371 e segs.; e Eduardo Correia, *A Teoria do Concurso em Direito Criminal*, Coimbra, reimpressão, 1963, pp.130 e segs.

Se as atenuantes 1<sup>a</sup> a 5<sup>a</sup> não suscitam particular atenção quanto à sua constitucionalidade - embora tivessem sido objecto de uma tentativa de reformulação através da Lei n.º 1/77 - já a atenuante 7<sup>a</sup> e, sobretudo, a 6<sup>a</sup> - que essa lei suprimiria - têm provocado não poucas contestações. Dir-se-ia que elas contendem com a própria razão de ser da Lei n.º 8/75 e da norma constitucional que a ressalvou; que elas são contraditórias com o motivo que terá levado à incriminação retroactiva dos agentes e responsáveis das antigas polícias políticas, ou seja, a sua qualificação como «autênticas organizações de terrorismo político e social, com o objectivo de impedir o livre exercício dos direitos cívicos no nosso país» (n.º 1 do relatório preambular da Lei n.º 8/75).

Não parece, contudo, que, devidamente interpretadas, nem uma nem outras destas atenuantes específicas possam adquirir um carácter discrepante com a Lei n.º 8/75 e com a Constituição.

No tocante à atenuante 7<sup>a</sup>, ela prende-se com o disposto no Programa do Movimento das Forças Armadas de acordo com o qual «no ultramar a DGS será reestruturada e saneada, organizando-se como Polícia de Informação Militar enquanto as operações militares o exigirem» [A 2-C), 2<sup>a</sup> parte]. E isto permitirá compreender que seja despiendo, dentro do quadro em que se move a Lei n.º 8/75 o não se vislumbrar qualquer diminuição de culpabilidade pelo facto, mais ou menos ocasional, de o agente ali ter prestado serviço após certa data, e não antes<sup>18</sup>. Mais grave seria a avaliação das eventuais desigualdades que se criariam entre agentes e responsáveis em razão de tal circunstância, afinal independente das suas vontades.

No tocante à atenuação 6<sup>a</sup>, não sofre dúvida que os actos de «assinalado valor ou serviços relevantes no exercício das suas funções» «e como tais considerados pelo tribunal militar competente» aí contemplados não podem ter nada que ver com as finalidades típicas de intimidação e repressão das polícias políticas. Se o tivessem, para além de uma questão de inconstitucionalidade, seria a própria consciência jurídica da comunidade que estaria em causa. Mas não resulta minimamente da letra do Decreto-Lei n.º 349/76 que tenha de ser assim.

Do que parece tratar-se, muito pelo contrário, é de actos que, embora praticados no exercício de funções na PIDE-DGS, tivessem intenções ou resultados inversos daquelas finalidades (por exemplo, ajudar ou colaborar com perseguidos) ou que, simplesmente, correspondessem a atitudes de solidariedade humana e cívica (por exemplo, salvar vidas, defender pessoas e bens em perigo)<sup>19</sup>. E ainda, porventura, sabido que à PIDE-DGS, para lá das suas actividades predominantes como polícia política, estavam cometidas outras competências - como polícia de estrangeiros e como polícia de fronteiras, nomeadamente<sup>20</sup> - de actos praticados no exercício de funções próprias e exclusivas dessas suas competências.

13. O artigo 7.º da Lei n.º 8/75 preceitua que as penas cominadas nesse diploma são passíveis de atenuação extraordinária e o artigo 309.º, n.º 3, da Constituição autoriza a lei ordinária (como se viu) a regulá-la especialmente.

A esse escopo se destinam o artigo 5.º e o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 349/76, aquele facultando ao tribunal, frente ao especial valor das circunstâncias atenuantes, substituir certas penas por outras, e este impondo-lhe a aplicação de certas penas quando se verificarem circunstâncias atenuantes indicadas no artigo 6.º. É o artigo 7.º do decreto-lei que os petiçãoários pretendem que seja declarado inconstitucional.

O problema da conformidade com a Constituição deste último preceito legal tem sido, porém, exaustivamente tratado pela Comissão Constitucional no exercício das suas funções jurisdicionais [artigos 282.º e 284.º, alínea c), da Lei Fundamental] em numerosos acórdãos<sup>21</sup>. E em todos eles, com excepção do primeiro, a Comissão sempre tem concluído pela inexistência de inconstitucionalidade, e nem sequer tem admitido

---

<sup>18</sup> A atenuante 7<sup>a</sup>. Passaria a atenuante 5<sup>a</sup>; na Lei n.º 1/77, acrescentando-se apenas o ónus de o agente comprovar o serviço prestado por documento idóneo passado pela entidade militar competente.

<sup>19</sup> Precisando-se a atenuante 2.ª do artigo 39.º. Do Código Penal

<sup>20</sup> Vide, por ultimo, o Decreto-Lei n.º 368/72, de 30 de Novembro (artigos 14.º, n.ºs 8 e 13; 16.º e segs.; e 43.º).

<sup>21</sup> Vide os que se acham publicados no *Apêndice ao Diário da República* de 29 de Dezembro de 1978 e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 276, Maio de 1978, p.107 e segs. E 127 e segs.

inconstitucionalidade parcial (o que justificaria então proceder à redução do artigo 7º de modo a não ser imposto, mas apenas permitido, como no artigo 5º, ao juiz fazer uso da atenuação)<sup>22</sup>. Não se encontra no texto enviado pelo Presidente da Assembleia da República nenhum argumento novo que leve a Comissão a mudar a sua orientação.

Julga-se, por conseguinte, desnecessário recolocar aqui toda a temática já longamente discutida, com largas referências doutrinárias, nos referidos acórdãos - para os quais se remete. Bastará enunciar, com brevidade, algumas das razões que militam no sentido de a regulação especial da atenuação extraordinária feita pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 caber na autorização dada pelo artigo 309º, nº 3, da Constituição.

Em primeiro lugar, não é a obrigatoriedade da atenuação que lhe retira a natureza de atenuação extraordinária. O que caracteriza a atenuação extraordinária é conduzir à aplicação de uma pena que fica aquém da prevista na lei em abstracto, é modificar a medida legal da pena, é não funcionar dentro da moldura geral abstracta. De resto, em última análise, a atenuação extraordinária da pena nunca deixa de ser legal no sentido de prevista na lei, seja facultada ou imposta ao julgador; assim como, de outro ângulo, ela nunca deixa de ser judicial, porque, mesmo quando obrigatória, não desaparece a discricionariedade judicial na sua aplicação.

Em segundo lugar, não deve confundir-se atenuação extraordinária obrigatória com criação legal de tipos privilegiados. E isso porque do que se cura aí é da pena e da culpabilidade para efeitos da pena, e não da tipicidade: o legislador vem, nesses casos, apenas definir certos circunstancialismos a que confere especial valor, apontando-lhes o efeito.

Em terceiro lugar, «regular especialmente a atenuação extraordinária» não tem de significar a simples prescrição de limites especiais à faculdade de atenuação extraordinária. Como a escala penal da Lei nº 8/75 não coincide com a do Código Penal, não seria fácil trabalhar com as regras relativas à redução e à substituição das penas enunciadas no artigo 94º desse Código. Mas, de todo o modo, não está demonstrado que a atenuação extraordinária de que fala o artigo 7º da Lei nº 8/75 tenha de ser idêntica àquela a que se refere a aludida norma do Código Penal.

Ou seja: dado o regime excepcional da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, no confronto dos princípios gerais do ordenamento jurídico português, bem se compreende que o legislador constituinte tenha admitido no nº 3 do artigo 309º uma disciplina legislativa que venha a ser divergente da do artigo 94º do Código Penal, procurando, em matéria tão delicada, maior certeza e segurança para casos que são típicos. Aliás, também se poderia dizer <sup>23</sup>que a expressão «atenuação extraordinária» se não confina a um processo técnico determinado, mas «é empregada, num sentido global, para abranger qualquer modo por que a lei ordinária opte de atender a diminuições gritantes de responsabilidade criminal».

A estas razões acresce ainda a seguinte ponderação. É que, sendo este entendimento possível, ele deve prevalecer - mesmo se o entendimento segundo o qual a Constituição vedaria ao legislador ordinário impor a atenuação extraordinária não é de excluir a priori - por ser o que corresponde a um menor desvio ao princípio geral do artigo 29º, nº 4, da Constituição e, em conexão com o artigo 16º, nº 2, do artigo 11º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Ora, como se frisou na altura própria, se a Lei nº 8/75 após 25 de Abril de 1976 só pode valer por força da Constituição, então a derrogação que estabelece a tal princípio não pode ser interpretada, em todos os seus aspectos, senão restritivamente.

Para além da consideração crítica de conceitos próprios de dogmática criminal ou da interpretação de preceitos do Código Penal, trata-se então de conferir ao princípio constitucional o máximo da expansibilidade razoavelmente admissível.

---

<sup>22</sup> Foi a tese defendida pelo DR. Miguel Galvão Teles, em alegações de recurso perante esta Comissão e no acórdão n.º94, de 6 de Abril de 1978.

<sup>23</sup> Como já foi sustentado em alegações do Prof. João de Castro Mendes perante esta Comissão.

## CONCLUSÃO

A Comissão Constitucional é de parecer:

1. ° Que o Conselho da Revolução deve declarar, nos termos do artigo 281º, nº 1, da Constituição, a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, na parte em que, com violação do artigo 309º, nº 2, da Lei Fundamental, subtraiu à aplicação do artigo 4º, alínea b), da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, as pessoas que utilizaram, por sua própria iniciativa, com a finalidade de causarem prejuízos morais e materiais a qualquer pessoa física ou jurídica, as polícias políticas predecessoras da Polícia Internacional e de Defesa do Estado criadas após 28 de Maio de 1926.

2. ° Que o Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 3º na parte não abrangida pelo número anterior, bem como a das normas dos artigos 4º, 6º e 7º do mesmo Decreto-Lei nº 349/76.

Lisboa e Comissão Constitucional, 27 de Março de 1979. - *Jorge Miranda - Isabel de Magalhães Collaço* (vencida em parte quanto ao nº 2 da conclusão no respeitante aos artigos 6º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76, nos termos e com os fundamentos constantes da declaração anexa) - *Afonso Cabral de Andrade* [vencido quanto à apontada inconstitucionalidade do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, pois não me parece líquido que aquilo que se fez não se tenha traduzido só, afinal, em precisar uma tipificação criminal - a da alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75. Assim, na dúvida, opto pela constitucionalidade] - *Jorge Figueiredo Dias* (vencido quanto à apontada inconstitucionalidade parcial do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, nos termos da declaração anexa) - *Fernando Amâncio Ferreira* (vencido, em parte, por considerar igualmente inconstitucionais os artigos 6º, circunstâncias 6ª e 7ª, e 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, pelas razões constantes da declaração de voto anexa) - *Luís Nunes de Almeida* (vencido, em parte, por entender que o Conselho da Revolução se devia pronunciar igualmente pela inconstitucionalidade da circunstância 7ª do artigo 6º e pela inconstitucionalidade parcial das normas constantes dos nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, com os fundamentos constantes da declaração de voto anexa) - *José António Fernandes* (vencido quanto à inconstitucionalidade parcial do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, conforme declaração anexa) - *Joaquim Costa Aroso - Vítor Manuel Rodrigues Alves* (vencido, por igualmente julgar inconstitucionais não só as normas constantes dos nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, na parte em que, com violação do nº 3 do artigo 309º da Constituição referido ao artigo 7º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, atribuem às circunstâncias mencionadas no artigo 6º daquele decreto-lei um efeito atenuativo obrigatório, mas também a circunstância 6ª do referido artigo 6º por violação dos princípios consignados na Lei nº 8/75, de 25 de Julho, mantida em vigor pelo nº 1 do artigo 309º da Constituição).

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida, em parte, a conclusão 2ª do parecer, nos termos e com os fundamentos seguintes:

a) O nº 1 do artigo 309º da Constituição, ao manter em vigor a Lei Constitucional nº 8/75, de 25 de Julho, com as modificações introduzidas pela Lei nº 16/75, de 23 de Dezembro, e pela Lei nº 18/75, de 26 de Dezembro, quis ressalvá-la nos termos previstos no nº 2 do artigo 292º da mesma Constituição, subtraindo-a à «degradação» em lei ordinária, e por consequência ao império do artigo 293º.

É o que resulta do confronto entre o nº 1 e os nºs 2 e 3 do artigo 309º.

Nos termos destes últimos preceitos, o legislador constituinte apenas admitiu que a lei pudesse «precisar as tipificações criminais constantes do nº 2 do artigo 2º, do artigo 3º, da alínea b) do artigo 4º e do artigo 5º da Lei nº 8/75» (cf. o nº 2 do artigo 309º) e «regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º do mesmo diploma» (cf. o nº 3 do artigo 309º).

Em tudo o mais que não estivesse contido nesta autorização - qualquer que seja a exacta caracterização que deva caber a tal figura - não consentiu a Constituição derrogação à Lei nº 8/75.

A conformidade do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, à Constituição, há-de pois medir-se face ao preceito do nº 3 do artigo 309º, que autoriza uma regulação especial da atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75.

É fora de dúvida que a atenuação extraordinária contemplada nesta última disposição se reportava à faculdade conferida aos juízes pela lei penal geral - e designadamente pelo artigo 94º do Código Penal, com os limites resultantes do próprio contexto do artigo 7º da Lei nº 8/75 (proibição da substituição por multa).

O artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 não regula porém uma faculdade conferida aos juízes na fixação da medida concreta da pena, antes converte as circunstâncias modificativas, criando crimes privilegiados.

Não se contesta que doutrinalmente possa ainda reconduzir-se à figura da atenuação extraordinária a criação de circunstâncias atenuantes modificativas - de efeito predeterminado por lei.

Mas o que está em causa é a interpretação e aplicação de um preceito da Constituição que conferiu ao legislador ordinário a autorização para regular em especial a atenuação extraordinária a que se reportava determinado comando de uma lei mantida com força de lei constitucional. E essa referência específica não consente que na regulação a editar se subtraia ao poder do juiz a apreciação em concreto do especial valor das circunstâncias atenuantes.

A admitir-se, como se defende no presente parecer, que o preceito do nº 3 do artigo 309º comporta a possibilidade para o legislador ordinário de criar crimes privilegiados, relativamente a qualquer das infracções previstas na Lei nº 8/75, através da definição de circunstâncias com efeitos modificativos predeterminados, isto significaria afinal que se lhe estava permitindo que precisasse «tipificações criminais» para além dos limites consentidos pelo nº 2 do artigo 309º.

Nos termos e pelos fundamentos constantes do acórdão da Comissão Constitucional, nº 94/78, de 6 de Abril, julgamos todavia dever defender-se que a inconstitucionalidade que afecta os nºs 1 e 2 do artigo 7º é meramente parcial, podendo estes preceitos valer como normas que autorizem o tribunal a atenuar extraordinariamente, dentro dos limites aí fixados, as penas aplicáveis.

b) Votei também vencida a 2ª conclusão do parecer, no que toca à não declaração de inconstitucionalidade das circunstâncias atenuantes 6ª e 7ª do artigo 6º do Decreto-Lei nº 349/76, por entender que nesses pontos foi ultrapassada a autorização conferida pelo nº 3 do artigo 309º da Constituição.

Quanto à circunstância 6ª, a interpretação conforme à Constituição que dela é feita no parecer esvazia-a praticamente de qualquer conteúdo útil, face ao artigo 39º do Código Penal.

Pelo que toca à circunstância 7ª, afigura-se que ela não indicia, só por si, diminuição da culpabilidade do agente, no quadro das incriminações estabelecidas pela Lei nº 8/75. - *Isabel de Magalhães Collaço.*

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido na parte em que o parecer concluiu pela inconstitucionalidade (parcial) do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, pelos fundamentos que em seguida muito sucintamente exponho:

1. A norma em questão é, indubitavelmente, e como o parecer também assinala, uma norma penal incriminatória. Ora, em matéria de interpretação de normas desta natureza, não posso deixar de considerar absolutamente arbitrária, destituída de sentido útil e susceptível de conduzir a verdadeiros absurdos qualquer tentativa de distinção entre «precisar» e «alterar» ou «modificar» os elementos constitutivos de um tipo legal de crime.

À luz do princípio da legalidade em matéria penal incriminatória (Constituição, artigo 29º) era imperioso concluir - como concluiu o artigo 309º, nº 2, da nossa Lei Fundamental - que as incriminações constantes da Lei nº 8/75 necessitavam de ser «precisadas» ou, o que é o mesmo, tipificadas. Simplesmente, o próprio princípio da legalidade em matéria penal incriminatória comporta uma dupla consequência, a meus olhos inescapável e que, para o caso em apreciação, não deveria nunca perder-se de vista: a de que, por um lado, as imperfeições, erros, lacunas ou simples lapsos da lei penal incriminatória correm sempre contra o legislador, por mais chocantes que se afigurem os

«prémios» ou «privilégios» que daí resultem para os delinquentes; a de que, por outro lado, qualquer «precisão» de um tipo altera ou modifica necessariamente o seu âmbito de aplicação. Sem dúvida, pode haver alterações ou modificações do tipo que razoavelmente não devam considerar-se «precisões»; mas qualquer «precisão» importará sempre uma alteração ou modificação típica.

Ao que acresce ainda o seguinte: conexiando a conclusão que acaba de obter-se com o princípio constitucional (artigo 29º, nº 4) da aplicação da lei penal incriminatória de conteúdo mais favorável, logo se conclui por necessidade que qualquer «precisão» do tipo importa sempre - para que seja aplicável em concreto a factos cometidos anteriormente à «precisão» - uma restrição ou um encurtamento do âmbito de aplicação do tipo respectivo.

2. À luz destas considerações bem se compreenderá que tenha votado pela constitucionalidade do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/ 76, na parte em que restringiu à Polícia Internacional e de Defesa do Estado o conceito de «polícias políticas predecessoras» da Direcção-Geral de Segurança, contido nos artigos 3º e 4º da Lei nº 8/75. Conceito indefinido e indeterminado aliás, e que por isso justificava uma «precisão» para corresponder às exigências constitucionais de legalidade em matéria penal incriminatória. De tal forma que a restrição operada se torna de per si compreensível, mesmo que com ela materialmente se não concorde.

Não havendo, antes ou depois de 25 de Abril de 1974, uma definição legal do que devesse entender-se, para estes efeitos, como «polícias políticas», o legislador do Decreto-Lei nº 349/76 podia, na verdade seguir um de dois caminhos: ou tomar o conceito de «polícias políticas predecessoras» em sentido amplo, enumerando exaustivamente todas as polícias que, a partir de 28 de Maio de 1976, participaram nas finalidades de perseguição política próprias do regime totalitário (o que não seria nem tarefa fácil, nem isenta de dúvidas e teria de qualquer forma então âmbito bem mais amplo do que aquele que lhe é assinalado no parecer); ou tomar o conceito num sentido estrito, que levasse à sua identificação com a polícia de cariz mais marcadamente político que imediatamente precedeu a Direcção-Geral de Segurança.

Seguindo este último caminho, manteve-se o legislador, no meu entendimento, dentro do uso dos poderes de «precisão» outorgados pelo nº 2 do artigo 309º da Constituição. Tanto mais que, por um lado, o Decreto-Lei nº 35 046, de 22 de Outubro de 1945, que criou a Polícia Internacional e de Defesa do Estado, pretendeu operar um corte com as polícias políticas anteriores, encobrando a criação de uma polícia que, na sua actuação, foi uma pura e ominosa polícia política, sob o véu de um «organismo autónomo de polícia judiciária» (só através do artigo 21º daquele diploma, que revoga disposições anteriores, se podendo estabelecer a conexão com polícias anteriores). E que, por outro lado, não será chocante ter prescindido da punibilidade daqueles que «tenham utilizado, por própria iniciativa, os serviços» de polícias que existiram antes de 1945 e, portanto, há mais de trinta anos -há mais do dobro, anote-se, do prazo de prescrição do procedimento criminal pelos crimes mais graves. - *Jorge Figueiredo Dias*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei pela inconstitucionalidade dos artigos 6º, circunstâncias 6ª e 7ª, e 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, pelas razões seguintes:

1. Nos termos do nº 3 do artigo 309º da Constituição, foi concedida ao legislador ordinário a possibilidade de regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho.

E tal foi feito através dos artigos 5º a 7º do Decreto-Lei nº 349/76.

No artigo 6º, e para efeitos do diploma onde ele se encontra incluído, enunciam-se mais sete circunstâncias atenuantes, para além das fixadas no artigo 39º do Código Penal.

Receoso que os factos que entende deverem ser considerados como circunstâncias atenuantes não o fossem pelo julgador, preferiu o legislador proceder à sua enunciação, não obstante no nº 23 do citado artigo 39º do Código Penal se encontrarem previstas circunstâncias atenuantes de conteúdo indeterminado.

Sem motivos para reparos as cinco primeiras circunstâncias enumeradas, já o não o são todavia as duas últimas, assim descritas:

6. <sup>a</sup> A prática de actos de assinalado valor ou serviços relevantes no exercício das suas funções na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança e como tais considerados pelo tribunal militar competente;

7. <sup>a</sup> Ter o agente, no ultramar, após o 25 de Abril de 1974, prestado serviço à ordem das forças armadas e designadamente na Polícia de Informação Militar.

A circunstância 6<sup>a</sup>, como vem delineada, é incompatível com os elementos típicos caracterizadores das infracções criminais constantes da Lei n.º 8/75 e com os princípios que lhes estão subjacentes.

Basta atentar em algumas passagens do preâmbulo desta lei:

É do conhecimento geral que a extinta Direcção-Geral de Segurança e polícias políticas que a precederam, entre 28 de Maio de 1926 e 25 de Abril de 1974, constituíram autênticas organizações de terrorismo político e social, com o objectivo de impedir o livre exercício dos direitos cívicos no nosso país.

Essas organizações visaram, durante a sua existência, a prática sistemática de crimes contra o povo português e o arbítrio e a desumanidade de que deram sobejas provas sempre mereceram a condenação da opinião pública nacional e internacional.

As actividades terroristas das mencionadas organizações, que fizeram do crime institucionalizado a sua razão de ser, desenvolviam-se na mais completa impunidade dos seus agentes, já que era o próprio regime fascista que lhes dava cobertura.

Donde se conclui que, sendo a PIDE-DGS uma organização de terrorismo político e social, visando a prática sistemática de crimes contra o povo português, é inadmissível considerar como atenuante a prática de actos ou serviços relevantes no exercício de funções nela. A actividade desenvolvida dentro de uma organização criminosa, e para os fins desta, jamais poderá atenuar a culpabilidade do agente.

A circunstância 7<sup>a</sup>, como vem caracterizada, é repudiada pelo nosso sistema penal, que atribui a determinadas circunstâncias o estatuto de atenuantes apenas por razões ligadas à culpa e à personalidade do delinvente, com uma ou outra concessão à ilicitude, como se depreende do artigo 39.º do Código Penal.

Ora, verifica-se que a referida circunstância 7<sup>a</sup> nada tem a ver com aquelas razões, uma vez que faz depender a atenuação da pena do mero acidente da prestação de serviço, no ultramar, após o 25 de Abril de 1974, às ordens das forças armadas e designadamente na Polícia de Informação Militar. Nessa situação provavelmente se encontraram alguns dos piores torcionários da polícia política, que, assim, podem ver as suas penas especialmente reduzidas, enquanto que outros elementos da mesma polícia com menor actividade criminosa e com uma personalidade menos censurável não usufruem do mesmo benefício, apenas porque a fortuna os não ajudou, tendo-os nas ex-colónias aquando do 25 de Abril de 1974 ou para aí os fazendo seguir após tal data.

Deste modo, por violação dos princípios implícitos na tipificação das infracções em que se encontram incursos os agentes e responsáveis da PIDE-DGS, segundo a Lei n.º 8/75, mantida em vigor pelo n.º 1 do artigo 309.º da Constituição, e por flagrante contradição com os critérios legais do nosso sistema penal no concernente ao estabelecimento de circunstâncias atenuantes, são de considerar constitucionalmente ilegítimas as circunstâncias 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 349/76.

2. Vejamos, agora, se a regulamentação da atenuação extraordinária constante do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 349/76 se conteve no âmbito que lhe foi fixado pelo n.º 3 do artigo 309.º da Constituição ou se o extravasou.

Distingue-se a atenuação ordinária da extraordinária, porquanto a segunda, implicando uma medida legal extraordinária da pena, funciona para além dos limites daquela<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> A atenuação ordinária conduz também a uma medida legal extraordinária da pena nos seguintes casos: as penas dos n.os 1, 2, 3 e 4 do artigo 55.º poderão reduzir-se de dois anos no limite mínimo normal (artigo 91.º, n.º 1, do código Penal), a pena de suspensão dos direitos políticos por tempo de quinze ou vinte anos atenua-se com a redução da sua duração a dez ou quinze anos (artigo n.º97, n.º3, do citado Código); a pena de suspensão temporária dos direitos políticos poderá reduzir a sua duração a dois anos (artigo 92.º § único, do mesmo Código).

A atenuação extraordinária poderá lograr-se por duas vias: por via legislativa, atribuindo a lei às circunstâncias um valor predeterminado; por via judicial, confiando-se ao poder discricionário do juiz a valorização especial das circunstâncias (cf. artigo 94º do Código Penal).

Não há que confundir as *circunstâncias qualificadas* por discricionariedade dos tribunais, com as *circunstâncias qualificativas*, que o são por força da lei, e que se agregam a determinados tipos delituosos para atenuar ou agravar os básicos. Em rigor, não se trata de efectivas circunstâncias periféricas, senão de elementos constitutivos integrantes da tipicidade, todavia o uso, e às vezes os textos legais, assim as denominam<sup>25</sup>.

Verifica-se que no Decreto-Lei nº 349/76 se prevêm ambas as formas de atenuação extraordinária: a legal, no artigo 7º, e a judicial, no artigo 5º

Mas se o legislador ordinário podia regular especialmente a atenuação judicial extraordinária, nos termos do dispositivo constitucional, já o mesmo não podia fazer no concernente à atenuação legal extraordinária.

Senão vejamos:

Diz-se no nº 3 do artigo 309º da Constituição que a lei poderá regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75.

Neste refere-se que as penas constantes do diploma em que está integrado não podem ser suspensas na sua aplicação nem substituídas por multa, sendo, no entanto, passíveis de atenuação extraordinária.

Trata-se de um preceito (talqualmente o antecedente que respeita à graduação da pena) que traça directrizes ao julgador para o momento da individualização da pena nos casos concretos.

E diz-se-lhe que não poderá proceder à sua suspensão ou à sua substituição por multa, podendo, todavia, usar dos seus poderes de atenuação extraordinária.

No mencionado preceito não se faz qualquer referência a circunstâncias atenuantes com valor predeterminado nem muito menos se avança com a sua enunciação. Ora, só se tal acontecesse, se poderia agora proceder a uma regulação especial, de acordo com o nº 3 do artigo 309º da Lei Fundamental.

Por outra banda, nos nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, o legislador transformou as circunstâncias enumeradas no artigo anterior em elementos constitutivos de novas infracções penais<sup>26</sup>.

Aí se prevêm, a partir dos tipos fundamentais constantes da Lei nº 8/75, crimes privilegiados, que se caracterizam pelo aditamento àqueles de circunstâncias modificativas atenuantes<sup>27</sup>, com a consequente alteração abstracta das penas.

Tal procedimento não é, todavia, permitido pelos nºs 2 e 3 do artigo 309º da Constituição.

E contra ele estão as palavras do Deputado Carlos Candal na Assembleia Constituinte:

Não se trata de aliviar ou abrandar a lei. Muito pelo contrário. Ou, pelo contrário, digo, trata-se de precisar, de poder vir a precisar-se os dispositivos da lei quanto a esses artigos mencionados, que não são claros, que permitem uma margem, uma certa álea não recomendável em direito criminal, que nuns tribunais poderia permitir absolvições não totalmente justificadas e noutros, com interpretação diversa, poderia permitir condenações não totalmente justificadas<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Quintano Ripollés, *Curso de Derecho Penal*, tomo I, Madrid, 1963, p.413.

<sup>26</sup> Quanto á possibilidade de uma circunstância ser elevada a elemento constitutivo de um determinado crime, ver entre outros : Bettioli, *Direito Penal*, tomo III (trad. De Fernando de Miranda), p.121; Pannain, *Manuale di Diritto Penale*, vol. I, Turim, 1967, p.497; Ranieri, *Manuale di Diritto Penale*, 1952, p.314; Antolisei, *Manuale di Diritto Penale*, parte geral, Milão, 1949, p.229; Santoro, no *Novissimo Digesto Italiano* (rubrica «Circostanze del reato», vol III, p.265; Luís Osório, *Comentário ao Código de Processo Penal Português*, 2.º vol., 1932, p.37; Abel do Valle, *Anotações ao Livro Primeiro do Código Penal Português*, p.182.

<sup>27</sup> Eduardo Correia, *Direito Criminal*, vol. I, p.309, e *A Teoria do Concurso em Direito Criminal*, p.128; Cavaleiro de Ferreira, *Direito Penal*, vol. II (Lições de 1956-1957), p.138.

<sup>28</sup> *Diário da Assembleia Constituinte*, p.3410.

Compreende-se, assim, que na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, aquando da apreciação do projecto de lei que deu lugar à Lei nº 1/77, se tivesse unanimemente entendido que os nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 eram inconstitucionais por excederem os limites da permitida regulamentação da atenuação extraordinária, estatuidando circunstâncias atenuantes modificativas, que alteravam obrigatória e automaticamente as penas constantes dos artigos 1º a 4º da Lei nº 8/75<sup>29</sup>.

E, com efeito, as normas contidas nos referidos preceitos são inconstitucionais, quando impõem um efeito atenuativo às circunstâncias enumeradas no artigo 6º do diploma, em violação do nº 3 do artigo 309º da Constituição com referência ao artigo 7º da Lei nº 8/75.

Desde que a interpretação efectuada nos levou a concluir que a atenuação extraordinária susceptível de ser regulada especialmente é apenas a judicial, nada obsta a que os preceitos dos nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, por um processo de conversão ou de redução, possam valer com o significado de permitirem aquele tipo de atenuação, dado consagrarem um grau de atenuação superior ao permitido pela alínea b) do artigo 5º e o texto constitucional não estabelecer limites à amplitude dos poderes de atenuação.

Estarão, assim, as normas contidas naqueles preceitos feridas de inconstitucionalidade meramente parcial.

Razões militam a favor de tal entendimento.

Em primeiro lugar, o princípio geral da conservação dos actos jurídicos, segundo o qual, se apenas parte de uma norma se encontra ferida de inconstitucionalidade, deve considerar-se válida a parte não atingida por esse vício, a menos que a parte considerada inconstitucional se mostre essencial na economia da norma.

A Constituição portuguesa não dificulta a possibilidade de nulidades parciais. Mais do que isso: os artigos referentes ao controlo da inconstitucionalidade parecem ter sido redigidos tendo em mente as nulidades parciais.<sup>30</sup>

Em segundo lugar, diz-se no nº 1 do artigo 44º do Estatuto da Comissão Constitucional (Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho) que, «se a Comissão Constitucional der provimento ao recurso, ainda que só parcialmente, os autos baixarão ao tribunal que lhos remeteu, a fim de que este, consoante o caso, reforme a decisão ou a mande reformar, em conformidade com o julgamento proferido sobre a questão da inconstitucionalidade».

E a Comissão Constitucional pode dar provimento parcial ao recurso não só quando tenha sido recusada a aplicação de duas ou mais normas, considerando constitucionais umas e inconstitucionais outras, como também quando apenas a uma norma tenha sido recusada aplicação, considerando parte dela constitucional e outra parte inconstitucional.

Destarte, as circunstâncias constantes do artigo 6º do Decreto-Lei nº 349/76, quando recebidas pelo artigo 7º do mesmo diploma, sofrerão um processo de «desgradação», deixando de ser elementos essenciais de infracções criminais para passarem a ser seus elementos acessórios, como é próprio das circunstâncias em sentido técnico.

São, assim, inconstitucionais as normas constantes dos nºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, na parte em que, com violação do nº 3 do artigo 309º da Constituição referido ao artigo 7º da Lei nº 8/75, atribuem às circunstâncias nelas mencionadas um efeito atenuativo obrigatório. - *Fernando Amâncio Ferreira*.

---

<sup>29</sup> *Diário da Assembleia da República*, n.º63, I Legislatura, 1ª sessão legislativa, p.2091.

<sup>30</sup> Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 1977, p.408.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Entendi que as normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 349/76, de 13 de Maio, na parte em que conferem às circunstâncias enunciadas no artigo 6.º do mesmo diploma o especial valor de atenuarem, obrigatória e automaticamente, a pena em grau superior ao previsto na alínea b) do seu artigo 5.º, eram inconstitucionais por violarem o disposto no n.º 3 do artigo 309.º da Constituição com referência ao artigo 7.º da Lei n.º 8/75.

O n.º 3 do artigo 309.º prevê que «a lei poderá regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7.º da Lei n.º 8/75». Que o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 349/76 regula especialmente a atenuação das penas previstas na Lei n.º 8/75, é questão que está fora de dúvidas; o problema que se torna necessário resolver consiste em saber se o mesmo artigo 7.º do citado decreto-lei regula especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7.º da Lei n.º 8/75.

Significa isto que, em primeiro lugar, urge determinar o que se entende por atenuação extraordinária. Ou antes, o que o artigo 7.º da Lei n.º 8/75 entende por atenuação extraordinária, na medida em que é para ele que remete o n.º 3 do artigo 309.º da Constituição.

Quer isto dizer que para se fixar o sentido e alcance do n.º 3 do artigo 309.º da Constituição não importa encontrar um qualquer conceito teórico ou doutrinário de «atenuação extraordinária»; importa sim, encontrar as características essenciais da atenuação extraordinária a que se refere o artigo 7.º da Lei n.º 8/75. Encontradas essas características, caberá então averiguar se a atenuação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 349/76 se pode subsumir no conceito de atenuação extraordinária, assim caracterizado.

O artigo 7.º da Lei n.º 8/75 dispõe que «as penas previstas neste diploma não podem ser suspensas na sua aplicação, nem substituídas por multa, sendo, no entanto, passíveis de atenuação extraordinária».

A Lei n.º 8/75 é uma lei penal especial à qual foi conferida a força de lei constitucional em virtude de, devido à sua própria natureza, não respeitar o princípio constitucional *da nulla poena sine lege*. Mas o facto de ter força de lei constitucional não lhe retira o carácter de lei penal especial, encontrando-se os crimes nela previstos e respectiva punição sujeitos, em tudo o que não seja contrariado pela própria Lei n.º 8/75, às disposições gerais do Código Penal.

Daí que não deva oferecer dúvidas que quando o artigo 7.º da Lei n.º 8/75 se refere à suspensão das penas, à substituição da prisão por multa ou à atenuação extraordinária, não caracterizando estes institutos, remete a respectiva caracterização para a lei penal geral.

É, pois, face à lei penal geral que se devem procurar as características essenciais do instituto da atenuação extraordinária.

A este propósito, cabe em primeiro lugar recordar o artigo 94.º do Código Penal, o qual estabelece que «poderão extraordinariamente os juizes, considerando o especial valor das circunstâncias atenuantes» substituir ou reduzir as penas aplicáveis, nos termos fixados nos seus diversos números.

É, assim, indiscutível que o artigo 94.º do Código Penal configura a atenuação extraordinária como uma faculdade judicial dependente da verificação da existência de circunstâncias atenuantes de especial valor.

Mas não se referirá o Código Penal, no seu artigo 94.º, a uma determinada forma de atenuação extraordinária, entre outras formas nele consagradas? Designadamente, não se poderá considerar como atenuação extraordinária toda e qualquer atenuação que altere a medida legal ordinária da pena, ou, se assim se preferir, a sua moldura abstracta?

Face à lei penal portuguesa, tal entendimento conduziria a esvaziar de conteúdo, em muitos casos, a distinção entre «atenuação geral» ou «atenuação ordinária» e «atenuação extraordinária», o que o mesmo é dizer que tal entendimento redundaria em tornar completamente inútil em todos esses casos o conceito de «atenuação extraordinária».

Senão vejamos: a atenuação geral das penas dos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 55.º pode efectuar-se mediante a redução de dois anos no seu limite mínimo (artigo 91.º, n.º 1); a da pena de suspensão dos direitos políticos por tempo de quinze ou vinte anos, efectua-se mediante a redução da sua duração a dez ou quinze anos (artigo 91.º, n.º 3); a da pena de suspensão dos direitos políticos, pode efectuar-se mediante a redução da sua duração a dois anos (artigo 92.º, § único).

Em todos estes casos, como a atenuação, segundo as regras gerais, implica ou pode implicar a modificação da moldura abstracta da pena, a atenuação geral ou ordinária seria, afinal, atenuação extraordinária, o que não faz sentido.

A verdade é que, como a atenuação geral ou ordinária podem implicar uma modificação da moldura abstracta, a atenuação extraordinária - que, por natureza, vai mais longe do que aquela - implica, sempre, uma tal modificação, e em grau superior. A inversa, porém, não é verdadeira; isto é, nem toda a atenuação que se traduz numa modificação da moldura abstracta - ou seja, no recurso a uma medida legal extraordinária - pode ser considerada como «atenuação extraordinária».

Aliás, é este o sentido das lições do Prof. Cavaleiro de Ferreira.

Afirma aquele professor:

A atenuação ou agravação, quando previamente fixadas na lei quanto ao seu valor, determina uma alteração da medida legal ordinária.

Mas a agravação ou atenuação judiciais mantêm-se, nas penas correcionais e na pena do nº 5 do artigo 55º, dentro dos limites da medida legal ordinária, coincidindo, sob este ponto de vista, com a graduação da pena. Diferentemente, nas penas maiores dos nºs 1 a 4 do artigo 55º em que a atenuação judicial se move dentro de uma medida legal diversa da ordinária porquanto o limite mínimo sofre uma diminuição de dois anos.

Por sua vez, ainda quanto à atenuação judicial em todas as penas, ela pode revestir as formas de atenuação ordinária e extraordinária. E na atenuação extraordinária há sempre lugar, em todas as penas, a uma medida legal extraordinária da pena [...].

Verifica-se, assim, que nem toda a atenuação que implica uma modificação na moldura abstracta é «atenuação extraordinária».

Mas poderá dizer-se que «atenuação extraordinária» existirá sempre que a verificação de determinadas circunstâncias implicar uma atenuação de grau mais elevado que o previsto para a «atenuação geral» ou «ordinária» dos artigos 91º e 92º?

Também nos não parece.

De acordo com esta concepção, a atenuação extraordinária distinguir-se-ia da ordinária apenas pelo seu maior grau atenuativo, pelo que as circunstâncias atenuantes modificativas legais que impusessem uma alteração da moldura abstracta da pena em grau mais elevado que o admitido pelos artigos 91º e 92º implicariam sempre uma atenuação extraordinária da pena. Simplesmente, tal concepção não foi recebida pela nossa lei penal.

Em primeiro lugar, nunca o Código Penal qualifica como extraordinária - ao contrário do que acontece no artigo 94º - a atenuação resultante da ocorrência de circunstâncias modificativas legais, quer comuns quer específicas.

Em segundo lugar, porque por mais de uma vez parece querer distinguir a atenuação resultante da ocorrência de tais circunstâncias da atenuação extraordinária, atribuindo-lhe a qualificação de «atenuação especial» ou resultante de circunstância «atenuante especial» ou de «natureza especial». Tal acontece, pelo menos, no que respeita à revogação do mandato (§ único do artigo 20º), à imputabilidade diminuída (artigos 50º a 111º) e à provocação (artigo 374º, com referência ao artigo 370º).

Parece, assim, assaz difícil encontrar apoio legal para uma eventual classificação de atenuação extraordinária em obrigatória e facultativa, na medida em que a denominação de extraordinária só aparece referida na lei relativamente a esta última, atribuindo-se expressamente diferente denominação a casos que caíam no âmbito da primeira.

Note-se ainda que, quanto à necessária caracterização da atenuação extraordinária como faculdade judicial, acresce um outro argumento - que, aliás, nos parece decisivo - decorrente do próprio artigo 7º da Lei nº 8/75.

Este artigo, recorda-se, veda a possibilidade de as penas serem suspensas na sua aplicação ou substituídas por multa, permitindo, porém, que sejam passíveis de atenuação extraordinária.

Pode-se perguntar: qual a razão justificativa da referência à atenuação extraordinária, sabendo-se que, nada se dizendo, ela seria, em princípio, sempre possível por aplicação das disposições gerais do Código Penal?

A resposta a esta questão parece encontrar-se no facto de a suspensão da pena (artigo 88º), a substituição por multa (artigo 86º) e a atenuação extraordinária (artigo 94º)

constituírem os três casos em que são conferidos ao juiz poderes discricionários quanto à aplicação das penas. A lei, pretendendo vedar o uso das duas primeiras faculdades judiciais, entendeu conveniente esclarecer expressamente | que não pretendia vedar o uso da terceira; o artigo 7º da Lei nº 8/75 respeita, pois, às faculdades judiciais conferidas ao juiz pela lei penal, e é entre essas faculdades que se encontra a atenuação extraordinária, a qual se fundamenta na necessidade de se prever uma atenuação mais forte que a atenuação geral quando certas circunstâncias, no caso concreto, justificam uma medida legal extraordinária da pena, muito embora a lei, em abstracto, lhes não confira um tal valor.

Esta concepção de «atenuação extraordinária» como faculdade judicial que radica a sua razão de ser no especial valor das atenuantes no caso concreto e que, portanto, a distingue claramente da atenuação modificativa legal, é lapidarmente expressa pelo Prof. Cavaleiro de Ferreira quando afirma que «de modo algum se coaduna com tal sistema a constrição em fórmulas abstractas da apreciação da culpa. Seria imputar à lei o que a lei, por incapacidade das regras gerais, atribui à inteligência e consciência do julgador. É na vida real que há-de buscar-se a apreciação exacta do valor das circunstâncias. Para que uma circunstância determine a atenuação extraordinária basta que tenha especial valor» e que «não se trata naturalmente de citar as circunstâncias modificativas atenuantes, pois que quanto a essas o seu valor atenuante é preestabelecido por lei» (Direito Penal, n, 1961, reedição policopiada de 1968, pp. 375 e segs.).

Nada mais parece necessário acrescentar para demonstrar que a atenuação extraordinária aparece caracterizada na lei penal geral como faculdade judicial, dependente do especial valor das circunstâncias atenuantes no caso concreto, que implique uma modificação da moldura abstracta da pena em grau mais elevado que o permitido nos artigos 91º e 92º do Código Penal.

Ora, a atenuação prevista no artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 não se pode subsumir no conceito de atenuação extraordinária, assim caracterizado.

Efectivamente, o carácter obrigatório e automático de tal atenuação - uma vez verificada a existência de qualquer das circunstâncias modificativas legais, na medida em que alteram, expressa e especialmente a moldura abstracta da pena - distingue-se da atenuação extraordinária, a qual é uma faculdade judicial que deve ser exercida face ao caso concreto.

Por esse motivo, o artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 excede a sua função de regular especialmente a atenuação extraordinária, pelo que viola o nº 3 do artigo 309º da Constituição, com referência ao artigo 7º da Lei nº 8/75.

O artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 manda atenuar a pena em grau superior ao permitido pela alínea b) do seu artigo 5º desde que se verifiquem certas circunstâncias atenuantes específicas enunciadas no seu artigo 6º

O grau preciso da modificação da moldura abstracta parece constituir matéria susceptível de regulação especial, na medida em que não constitui característica essencial da atenuação extraordinária, como resulta, desde logo, do facto de os diversos números do artigo 94º do Código Penal permitirem uma grande flexibilidade quanto à graduação da atenuação neles prevista e das diversas disposições constantes da parte especial do mesmo Código que regulam especialmente, quanto a certos crimes, a atenuação extraordinária (artigos 141º, nºs 2 e 3, 148º, § 1º, e 314º).

Também parece constituir matéria susceptível de regulação especial o facto de se fazer depender da verificação de certas circunstâncias específicas a faculdade de utilização de um determinado escalão de atenuação.

Isto é, o artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76 viola a Constituição na medida em que prevê uma atenuação automática e obrigatória, mas não na medida em que cria um novo escalão de atenuação, dependente da verificação de certas circunstâncias, dado que, nesta matéria, se limita a regular especialmente a atenuação extraordinária prevista no artigo 7º da Lei nº 8/75, como o permite o nº 3 do artigo 309º da Constituição.

E se o legislador, no artigo 7º do Decreto-Lei nº 349/76, queria impor uma atenuação mais forte que a prevista no artigo 5º do mesmo diploma, verificadas certas circunstâncias específicas e independentemente da apreciação do seu especial valor no caso concreto, certamente quererá que, na impossibilidade constitucional de tal atenuação obrigatória, a mesma subsistisse como faculdade judicial, uma vez verificado o especial valor no caso concreto das mesmas circunstâncias específicas.

Daí que nos se afigure que a inconstitucionalidade das normas constantes dos nºs 1 e 2 do citado artigo 7º seja apenas limitada.

Na verdade, e em primeiro lugar, a aplicação do princípio geral da conservação dos actos jurídicos desde logo importaria que, se apenas uma parte da norma se encontra ferida de inconstitucionalidade, a parte não afectada por esse vício se devesse considerar válida, aplicando-se a norma tão-somente nessa parte, salvo se a parte considerada inconstitucional se mostrar essencial na economia da norma.

Em segundo lugar, o sistema português de fiscalização de constitucionalidade parece consagrar a possibilidade de a Comissão Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade parcial de uma norma. Incidindo o juízo de inconstitucionalidade, no nosso sistema de fiscalização a posteriori, sobre normas e não sobre actos normativos (artigo 281º e 282º da Constituição), deve-se entender que quando o nº 1 do artigo 44º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho (Estatuto da Comissão Constitucional) se refere ao provimento parcial do recurso pretende fundamentalmente tutelar a hipótese de a Comissão se pronunciar pela inconstitucionalidade parcial da norma a que foi totalmente recusada aplicação pelo tribunal a quo, e isto independentemente do facto de aquela disposição legal abranger também, como é óbvio, os casos em que tendo sido suscitada no mesmo recurso várias questões de inconstitucionalidade, apenas em relação a uma ou algumas delas foi o recurso considerado procedente.

E tem sido constante nesta Comissão o entendimento de que também o Conselho da Revolução pode declarar a inconstitucionalidade apenas parcial de uma norma jurídica.

Ora, parece, assim, que se verificam neste caso os pressupostos indispensáveis à aplicação do princípio da conservação dos actos jurídicos, princípio esse que se encontra na raiz do instituto da inconstitucionalidade parcial, ou se assim se preferir, da inconstitucionalidade limitada.

Consequentemente, se a atenuação prevista no artigo 7º não pode subsistir enquanto atenuação obrigatória unicamente dependente da ocorrência de certas circunstâncias expressamente previstas na lei que lhes atribui um especial valor atenuativo para modificar a moldura abstracta da pena, nada parece impedir que ela possa subsistir enquanto faculdade judicial dependente do especial valor das circunstâncias atenuantes e condicionada pela verificação de certas circunstâncias específicas - e do seu especial valor no caso concreto.

As normas constantes dos nºs 1 e 2 do artigo 7º serão, assim, inconstitucionais por violarem o disposto no nº 3 do artigo 309º da Constituição, com referência ao artigo 7º da Lei nº 8/75, apenas na parte em que conferem às circunstâncias enunciadas no artigo 6º o especial valor de atenuarem, obrigatória e automaticamente, a pena em grau superior ao previsto na alínea b) do artigo 5º.

A solução oposta eventualmente se poderia chegar, caso se entendesse que a Lei nº 8/75 é uma lei «monstruosas, cujo campo de aplicação se torna necessário restringir até aos limites do possível - esta, aliás, a concepção que é patente nalguns dos votos de vencido ao acórdão nº 94, de 6 de Abril, desta Comissão.

Simplesmente, não podemos partilhar tal concepção.

Em primeiro lugar, porque o nº 1 do artigo 309º da Constituição que mantém em vigor como lei constitucional a Lei nº 8/75, é uma norma constitucional que, embora excepcional, tem igual dignidade à das restantes normas constitucionais.

E segundo lugar, porque não há que conciliar a norma excepcional com a norma geral, há apenas que aplicar a norma excepcional com exclusão do regime geral.

Finalmente, porque, ao contrário do que se pretende, a Lei nº 8/75 não pune um delito de mera pertença, antes pune apenas aqueles que, no âmbito das extintas polícias políticas, quer porque nelas ocupavam funções de direcção ou de investigação, quer porque causaram prejuízos a terceiros, se tornaram responsáveis pelo crime de «perseguição política».

A Lei nº 8/75 deve, assim, ser respeitada e aplicada, nos precisos termos em que a Constituição da República a recebeu no seu artigo 309º.

E o Decreto-Lei nº 349/76, designadamente no seu artigo 7º, não pode ultrapassar, sob pena de inconstitucionalidade, os limites fixados no artigo 309º, no que respeita à regulamentação da Lei nº 8/75.

No que se refere à circunstância 6ª do artigo 6º, aceitei que a mesma fosse passível de uma interpretação conforme à Constituição, como se fez no parecer.

Já no que à circunstância 7ª do mesmo artigo diz respeito, e uma vez que se mantenha o carácter obrigatório da atenuação prevista no artigo 7º, deve ela ser considerada como inconstitucional pelas razões constantes da declaração de voto do

Exmo. Vogal Dr. Amâncio Ferreira, na medida em que não pode o juiz averiguar da sua especial relevância no caso concreto. - *Luís Nunes de Almeida*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Entendo que não pode afirmar-se que o artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, está ferido de inconstitucionalidade parcial. Nele se diz que:

Aos indivíduos a que se refere a alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, será aplicada a pena nesse artigo cominada desde que, com a finalidade de causarem prejuízos morais ou materiais a qualquer pessoa física ou jurídica, tenham utilizado, por sua própria iniciativa, os serviços da Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou da Direcção-Geral de Segurança.

Deve notar-se que o artigo 4º, alínea b), da Lei nº 8/75 não comina qualquer pena, simplesmente faculta ao legislador ordinário incriminar as acções a que se refere a alínea b) com pena de prisão maior de dois a doze anos. Nele se diz que esta pena «poderá ser aplicada» nos casos abrangidos pelas alíneas a) e b). Mas, para se aplicar qualquer pena é preciso determinar os factos puníveis e as penas, previamente. Assim também estabelece o nº 2 do artigo 309º da Constituição:

A lei poderá precisar as tipificações criminais...

Poderá, diz a lei, e não *deverá* ou qualquer expressão semelhante.

As polícias políticas a que se referiam os artigos 3º e 4º da Lei nº 8/75, foram determinadas, para efeito de incriminação, como sendo as da Direcção-Geral de Segurança e da Polícia Internacional e de Defesa do Estado. E talvez o legislador do Decreto-Lei nº 349/76 tenha razão em tal entendimento pois, como diz Marcelo Caetano, no seu *Manual de Direito Administrativo*, 1ª edição, p. 392, antes da Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado, havia a Polícia de Segurança do Estado «destinada à vigilância dos elementos sociais perniciosos ou suspeitos e ao emprego de diligências tendentes a prevenir e evitar os seus malefícios».

Seja assim ou não, certo é que se torna duvidoso afirmar-se que no caso deste parecer se verifica a inconstitucionalidade parcial do artigo 3º acima referido por o legislador ter desobedecido a qualquer comando do legislador constituinte, pois este apenas lhe deu a faculdade de poder precisar as tipificações e, no caso em discussão, a faculdade de tipificar e incriminar os actos ou factos, a infracção ou infracções a que se referia a alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75, se entendesse dever usar de tal poder. Não se impôs o dever de incriminar e tipificar. Acresce que o legislador ordinário se moveu, ao formular o artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, dentro do poder que lhe foi concedido; se podia não legislar, também podia restringir ou limitar o poder que lhe havia sido conferido. - *José António Fernandes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO Nº 139/79

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146º e no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu:

1. ° Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do artigo 3º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio, na parte em que, com violação do nº 2 do artigo 309º da Constituição, subtraiu à aplicação do artigo 4º, alínea b), da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, as pessoas que utilizaram, por sua própria iniciativa, com a finalidade de causarem prejuízos morais e materiais a qualquer pessoa física ou jurídica, as polícias políticas predecessoras da Polícia Internacional e de Defesa do Estado criada após 28 de Maio de 1926.

2. ° Não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do artigo 3º na parte não abrangida pelo número anterior, bem como das normas dos artigos 4º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 349/76, de 13 de Maio.

Aprovada em Conselho da Revolução em 11 de Abril de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 107, de 10 de Maio de 1979.)

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### DECRETO-LEI Nº 349/76, DE 13 DE MAIO

Considerando tornar-se necessário, para uma melhor administração da justiça, precisar as tipificações criminais, bem como regular a atenuação extraordinária, constantes do nº 2 do artigo 2º, do artigo 3º, da alínea b) do artigo 4º e dos artigos 5º e 7º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, conforme faculta o artigo 309º da Constituição da República Portuguesa;

Usando dos poderes conferidos pelo artigo 6º da Lei nº 5/75, de 14 de Março, o Conselho da Revolução decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º Os médicos que prestaram serviço na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança ficam sujeitos à pena prevista no artigo 2º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, desde que:

a) Na sua função de assistência aos doentes presos tenham praticado ou colaborado em qualquer violência física ou psíquica contra os mesmos, ou prescrito ou ministrado substâncias capazes de modificarem ou anularem a normal manifestação da sua vontade;

b) Na observação dos doentes presos tenham posto os seus conhecimentos profissionais ao serviço da investigação policial, fornecendo informações clínicas sobre as condições físicas ou psíquicas daqueles, tendo em vista a possibilidade de se continuar ou não uma acção de tortura ou violência contra os mesmos;

c) No desempenho das suas funções de assistência aos doentes presos não tenham participado superiormente sobre qualquer doença motivada por ofensa corporal ou tortura de que os mesmos se queixassem no momento da observação clínica, ou, por qualquer forma, tenham manifestado desrespeito pela vida e pessoa humanas.

Art. 2º Os elementos comprovativos da participação nas actividades repressivas fascistas a que se refere o artigo 3º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, verificar-se-ão desde que o agente:

a) Tenha praticado na pessoa de algum preso qualquer dos actos descritos na alínea a) do artigo 1º;

b) Tenha praticado quaisquer actos ou omissões de consequências danosas para terceiros perseguidos pela polícia política.

Art. 3º Aos indivíduos a que se refere a alínea b) do artigo 4º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, será aplicada a pena nesse artigo cominada desde que, com a finalidade de causarem prejuízos morais ou materiais a qualquer pessoa física ou jurídica, tenham utilizado, por sua própria iniciativa, os serviços da Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou da Direcção-Geral de Segurança.

Art. 4º Para efeitos de aplicação do artigo 5º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, são considerados meios violentos os referidos nos artigos 168º e 169º do Código Penal.

Art. 5º No uso da faculdade da aplicação da atenuação extraordinária consentida pelo artigo 7º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho, poderá o tribunal, considerando o especial valor das circunstâncias atenuantes:

a) Substituir a pena de prisão maior de oito a doze anos pela pena de dois a oito anos;

b) Substituir as demais penas previstas na Lei nº 8/75, de 25 de Julho, pela pena de prisão não inferior a um ano ou pela pena de suspensão temporária de todos os direitos políticos por tempo não inferior a um ano nem excedente a doze, sem prejuízo do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 7º.

Art. 6º Para efeitos do presente diploma, além das atenuantes fixadas no artigo 39º do Código Penal, serão consideradas mais as seguintes:

1.ª Não ter havido queixa contra o agente pela prática de qualquer acto ou omissão constitutivos de tortura ou de rigor ilegítimo contra presos, designadamente da

natureza dos descritos na alínea a) do artigo 1º, ou não ter o agente ordenado ou permitido a prática de tais actos;

2.ª Ter o agente sido exonerado a seu pedido do lugar que ocupava na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança e se não faça prova plena de, no exercício das suas funções, ter ordenado, permitido ou usado de tortura ou de rigor ilegítimo contra os presos, praticando actos da natureza dos descritos na alínea a) do artigo 1º;

3.ª Não terem resultado prejuízos materiais ou morais para qualquer pessoa física ou jurídica da actividade desenvolvida pelo agente como informador ou colaborador das polícias políticas;

4.ª À data de 25 de Abril de 1974 já ter passado um prazo igual ou superior a dez anos depois que o agente deixou de prestar serviço na polícia política por motivo de demissão, exoneração ou aposentação ou de ter cessado a sua actividade como informador ou colaborador da mesma;

5.ª A maioridade de 70 anos à data do julgamento;

6.ª A prática de actos de assinalado valor ou serviços relevantes no exercício das suas funções na Polícia Internacional e de Defesa do Estado ou na Direcção-Geral de Segurança e como tais considerados pelo tribunal militar competente;

7.ª Ter o agente, no ultramar, após o 25 de Abril de 1974, prestado serviço à ordem das forças armadas e designadamente na Polícia de Informação Militar.

Art. 7º - 1. A pena de prisão de três dias a dois anos será sempre aplicada quando se verifique qualquer das circunstâncias atenuantes 1ª, 2ª, 3ª ou 4ª.

2. A pena de suspensão temporária de todos os direitos políticos prevista na alínea b) do artigo 5º será sempre aplicada quando se verifique qualquer das circunstâncias atenuantes 5ª, 6ª ou 7ª.

3. Na aplicação destas penas cumprir-se-á o disposto no artigo 8º da Lei nº 8/75, de 25 de Julho.

Art. 8º Este diploma entra imediatamente em vigor.

Visto e aprovado em Conselho da Revolução.

Promulgado em 7 de Maio de 1976.

Publique-se.

O Presidente da República, FRANCISCO DA COSTA GOMES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 112, de 13 de Maio de 1976.)

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## PARECER Nº 10/79

*Competência para pedir ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade de normas - Vice-Presidente da Assembleia da República.*

1. Invocando o preceituado no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Vice-Presidente em exercício da Assembleia da República solicitou ao Conselho da Revolução que apreciasse a inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 773/76, de 23 de Outubro, que revogara o Decreto-Lei nº 215-A/75, de 30 de Abril, e os artigos 7º, 9º, 11º e 12º do Decreto-Lei nº 215-B/75, da mesma data (reconhecimento da Intersindical Nacional como a confederação geral dos trabalhadores portugueses e estabelecimento do princípio da unicidade sindical).

Ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 284º da Lei Fundamental e da alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão Constitucional chamada a emitir o seu parecer sobre a questão.

2. O pedido subscrito pelo Vice-Presidente em exercício da Assembleia da República encontrava-se instruído com uma petição dirigida ao Presidente daquela Assembleia pela Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios e Vestuário de Portugal. Nessa petição era solicitado que o Presidente da Assembleia da República, nos termos do nº 1 do artigo 281º da Constituição, requeresse ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração da inconstitucionalidade do citado Decreto-Lei nº 773/76, o qual seria material e organicamente inconstitucional, conforme se defendia em artigo doutrinário publicado numa revista da especialidade, de que se juntava fotocópia.

Entendendo que a mera junção de um peça doutrinária não podia ser considerada como justificação do pedido apresentado, o presidente desta Comissão notificou, nos termos do nº 2 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, o Presidente da Assembleia da República para, querendo, apresentar a justificação do pedido formulado, no prazo de dez dias.

O Presidente da Assembleia da República comunicou que iria notificar a entidade peticionária para, no citado prazo, apresentar a justificação do pedido. Justificação que, subscrita pela referida Federação de Sindicatos, veio a dar entrada nesta Comissão já fora do prazo fixado e a coberto de ofício de mera remessa assinado pelo Presidente da Assembleia da República.

3. A primeira questão prévia que urge resolver consiste em saber se o pedido foi formulado nos termos exigidos pelo nº 1 do artigo 281º da Constituição.

Esta disposição constitucional confere a certas entidades, entre as quais o Presidente da Assembleia da República, a faculdade de impugnam directamente, junto do Conselho da Revolução, a constitucionalidade de quaisquer normas, promovendo a sua apreciação por aquele órgão de soberania.

O problema que se pode, desde logo, colocar é, assim, o de saber se o Vice-Presidente em exercício da Assembleia da República se pode substituir ao Presidente deste órgão no exercício daquela faculdade.

Ora, o poder conferido pelo artigo 281º, nº 1, da Constituição tem de entender-se como de exercício pessoal e indelegável pelos titulares dos órgãos aí referidos. Até porque sendo, neste caso, o Presidente da Assembleia da República considerado como «órgão constitucional autónomo»<sup>31</sup> qualquer delegação de poderes teria de se processar com obediência ao preceituado no nº 2 do artigo 114º da Constituição, mais que não fosse por analogia de situações.

Todavia, e afastada que seja a possibilidade de delegação, não poderá o Vice-Presidente em exercício exercer a faculdade constitucional em questão quando substituiu interinamente o Presidente nas suas faltas e impedimentos, nos termos previstos do artigo 25º do Regimento da Assembleia da República?

---

<sup>31</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 503.

4. Não se contesta a possibilidade de o Regimento da Assembleia regular livremente tal matéria, para efeitos de garantir a substituição interina do Presidente, enquanto órgão da própria Assembleia.

Diferentemente, porém, já não parece que tal seja possível no que se refere à sua substituição quando age como órgão constitucional autónomo.

É que, nestes casos, sempre seria necessário que a própria Constituição previsse tal substituição, como o faz, aliás, relativamente aos titulares de outros órgãos - Presidente da República (artigo 135º), Deputados (artigo 156º), Primeiro-Ministro e restantes membros do Governo (artigo 188º) e Ministro da República (artigo 232º).

Não parece, portanto, que o artigo 25º do Regimento da Assembleia possa, só por si, atribuir ao substituto interino do Presidente da Assembleia da República competência para exercer o poder conferido no nº 1 do artigo 281º da Constituição.

5. Acontece que o nº 2 do artigo 135º da Constituição estabelece que «enquanto exercer interinamente as funções de Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República não poderá exercer o seu mandato de Deputado».

Ora, se não exerce durante esse período, o seu mandato de Deputado, não pode ele cumular as funções de Presidente da República e de Presidente da Assembleia da República. E daqui se poderá concluir pela necessidade constitucional de, em tal caso, se verificar uma substituição interina do Presidente da Assembleia da República ficando o substituto investido dos poderes atribuídos ao substituído, designadamente aquele a que se reporta o nº 1 do artigo 281º da Constituição.

Só que para que possa haver substituição interina do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia da República se torna necessário, nos termos do nº 1 do artigo 135º, que haja ausência ou impedimento temporário do Presidente da República ou vagatura do cargo.

Ora, na data da formulação do pedido (5 de Julho de 1978) não se verificava qualquer destas hipóteses.

Aliás, a ausência ou impedimento temporário do Presidente da República teriam de ser autorizados ou verificados pelo Conselho da Revolução [alínea d) e e) do artigo 145º], o que não aconteceu, não tendo sido publicada qualquer resolução daquele órgão nesse sentido, como se exigiria face ao disposto no nº 2 do artigo 149º.

6. Por outro lado, a justificação posteriormente remetida a coberto de ofício do Presidente da Assembleia da República não pode ser considerada como ratificação do pedido apresentado pelo Vice-Presidente em exercício.

Em primeiro lugar, porque a mera justificação nunca poderia dispensar a clara formulação do pedido exigido pelo nº 1 do artigo 281º.

Em segundo lugar, porque a justificação em causa - para além da sua remessa fora do prazo fixado - não se encontra subscrita pelo Presidente da Assembleia da República mas pela entidade que lhe havia dirigido a petição, tendo-se aquele órgão limitado a remetê-lo à Comissão Constitucional.

7. Pelos motivos expostos, a Comissão Constitucional é de parecer que não se verifica, no caso vertente, um pressuposto essencial para que o Conselho da Revolução possa apreciar a inconstitucionalidade de normas jurídicas, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 281º da Constituição: a existência de pedido formulado por uma das entidades nele referidas, únicas com competência para o efeito.

Em consequência, entende esta Comissão Constitucional que o Conselho da Revolução não deve emitir qualquer juízo sobre a questão da inconstitucionalidade das normas constantes do Decreto-Lei nº 773/76, de 23 de Outubro.

Lisboa e Comissão Constitucional, 5 de Abril de 1979. - *Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Jorge Miranda - Isabel de Magalhães Collaço - Afonso Cabral de Andrade - Jorge Figueiredo Dias - Joaquim Costa Aroso - Fernando Amâncio Ferreira - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

## **CONSELHO DA REVOLUÇÃO**

### **RESOLUÇÃO Nº 132/79**

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não emitir qualquer juízo de constitucionalidade, nos termos do nº 1 do artigo 281º da Constituição, sobre as normas constantes do Decreto-Lei nº 773/76, de 23 de Outubro, por o pedido de apreciação de constitucionalidade não ter partido de qualquer das entidades referidas naquela disposição, únicas com competência para o efeito.

Aprovada em Conselho da Revolução em 11 de Abril de 1979.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

*(Diário da República. 1ª série, nº 101, de 3 de Maio de 1979)*

## **PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**

### **DECRETO-LEI N° 773/76, DE 27 DE OUTUBRO**

A Constituição da República Portuguesa reconheceu aos trabalhadores a liberdade sindical como condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses.

Importa, na sequência desse imperativo constitucional, revogar a legislação que, por traduzir princípios contrários àquela liberdade, é manifestamente inconstitucional.

Nestes termos:

O Governo decreta, nos termos da alínea a) do n° 1 do artigo 201° da Constituição, o seguinte:

Artigo 1°. São revogados o Decreto-Lei n° 215-A/75, de 30 de Abril, e os artigos 7°, 9°, 11° e 12° do Decreto-Lei n° 215-B/75, de 30 de Abril.

Art. 2°. O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. - *Mário Soares*.

Promulgado em 18 de Outubro de 1976.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, n° 252, de 27 de Outubro de 1976.)

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## PARECER N.º 11/79

### I

*Ilegalidade e inconstitucionalidade - Âmbito da competência do Conselho da Revolução para apreciação da inconstitucionalidade de normas - Reserva de competência legislativa da Assembleia da República - «Regime e âmbito da função pública».*

1. Nos termos e para efeitos do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, no seguimento de uma petição que lhe foi dirigida pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local - STAL, solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da inconstitucionalidade do Despacho Normativo n.º 135-A/77, emanado em 24 de Maio de 1977, dos Secretários de Estado da Administração Pública e da Administração Regional e Local, e publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 125, de 30 de Maio do mesmo ano.

De acordo com o disposto na alínea a) do artigo 284.º da Constituição e na alínea a) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão chamada a emitir parecer sobre a questão.

2. Nos termos do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, o Presidente da Comissão Constitucional notificou em 29 de Julho de 1978 o Presidente da Assembleia da República para, querendo, apresentar no prazo de dez dias a justificação do pedido formulado.

O Presidente da Assembleia da República, acusando a recepção desta solicitação, comunicou que ia notificar o STAL para apresentar a justificação do pedido.

A justificação apresentada pelo STAL deu entrada nesta Comissão em 14 de Agosto, a coberto de um ofício assinado por um assessor do Gabinete do Presidente da Assembleia, por este se encontrar ausente no estrangeiro em missão oficial.

De harmonia com a orientação que vem sendo defendida por esta Comissão, para que o Conselho da Revolução possa debruçar-se sobre uma solicitação formulada pelo Presidente da Assembleia da República ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, é necessário que esta entidade se não limite a transmitir-lhe um pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade de uma dada norma, que lhe tenha sido dirigido por terceiros, antes se requer que ele tenha assumido tal pedido como próprio, reconhecendo a pertinência da questão suscitada<sup>32</sup>.

Parece de admitir que esta é a interpretação razoável da solicitação dirigida pelo Presidente da Assembleia da República ao Conselho da Revolução, em seguimento do pedido formulado pelo STAL.

Mas já não pode considerar-se como justificação apresentada por aquela entidade a que provém do peticionário e é simplesmente remetida a esta Comissão por um assessor do Gabinete do Presidente da Assembleia da República: o poder conferido pelo artigo 281.º, n.º 1, da Constituição tem de entender-se como de exercício pessoal e indelegável pelo titular dos órgãos aí referidos<sup>33</sup>.

Só que, não exigindo a Constituição ou o Decreto-Lei n.º 503-F/76 que seja fundamentada a solicitação dirigida ao Conselho da Revolução ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Lei Fundamental, o facto de não poder imputar-se ao Presidente da Assembleia da República a justificação apresentada pelo STAL não dispensa o Conselho da Revolução do dever de conhecer, no caso concreto, do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Despacho Normativo n.º 135-A/77, que lhe foi apresentado por uma entidade com competência para o fazer, nos termos do referido n.º 1 do artigo 281.º.

3. Encontrando-se pendente nesta Comissão o pedido de parecer atrás referido, foi o Conselho da Revolução solicitado pelo Provedor de Justiça para apreciar e declarar com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do mesmo Despacho Normativo n.º 135-A/77.

<sup>32</sup> Cf., nomeadamente, os pareceres n.ºs 18/78, 8/79 e 9/79.

<sup>33</sup> Cf. parecer n.º 10/79.

Fundou-se o pedido do Provedor de Justiça numa informação do respectivo serviço, na qual se toma posição perante a exposição dirigida àquele órgão pelo STAL. Também este pedido foi remetido, para parecer, à Comissão Constitucional.

4. Solicitado o Governo, nos termos do nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/77, de 30 de Junho, a pronunciar-se, que sendo, sobre os pedidos assim dirigidos ao Conselho da Revolução, foi a esta Comissão enviada a resposta do Ministro da Administração Interna, constituída por uma informação prestada pelo Auditor Jurídico junto desse Ministério, com a qual concordou o titular da pasta.

## II

5. O Despacho Normativo nº 135-A/77 propôs-se esclarecer dúvidas suscitadas na aplicação do Decreto-Lei nº 76/77, de 1 de Março, invocando para tanto o artigo 19º deste decreto, nos termos do qual «as dúvidas ou casos omissos resultantes da aplicação deste diploma serão resolvidos por despacho do Ministro da Administração Interna, ouvidas as Direcções-Gerais da Função Pública e da Acção Regional».

O Decreto-Lei nº 76/77, editado ao abrigo da autorização legislativa conferida pela Lei nº 9/77, de 1 de Fevereiro, tem na sua origem uma proposta de lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República sobre a actualização de categorias e vencimentos de trabalhadores da administração regional e local<sup>34</sup>.

No relatório da Comissão Parlamentar de Administração Interna e Poder Local<sup>35</sup> sobre esta proposta, afirmava-se que ela era apenas um primeiro passo no sentido da correcção das situações anómalas criadas pelo despacho genérico de 29 de Maio de 1976 e resultantes da aplicação do Decreto nº 506/75, de 18 de Setembro, aos trabalhadores da administração local e regional, e acentuava-se a necessidade de o Governo proceder, dentro de prazo definido, à reestruturação, reclassificação e revalorização de todos os funcionários públicos, tanto da administração central como local.

Depois de registar omissões de categorias profissionais no anexo I da proposta, a Comissão propunha alterações ao texto do preâmbulo, destinadas designadamente a clarificar os propósitos e o alcance do diploma, e do mesmo passo sugeria algumas modificações relativamente ao articulado, recomendando também fosse considerada a conveniência de aí se incluir o princípio da audição dos trabalhadores na regularização da sua situação profissional.

Sem embargo destas observações, a Comissão deu o seu parecer favorável à Proposta de Lei nº 7/I. E tendo conhecimento de que sobre esta proposta fora pedida pelo Governo uma autorização legislativa, declarou não ver inconveniente em que a mesma fosse concedida, nos termos decorrentes do seu relatório.

Nestes termos, a Assembleia da República veio a aprovar a Lei nº 9/77, de 1 de Fevereiro, que no seu artigo 1º autorizava o Governo «a legislar sobre a matéria contida na sua Proposta de Lei nº 7/I, do Ministério da Administração Interna, nos termos do relatório da Comissão de Administração Interna e Poder Local apresentado à Assembleia da República em 30 de Dezembro de 1976».

O artigo 2º da mesma lei fixava em 15 de Fevereiro de 1977 o termo da autorização por ela concedida.

6. O preâmbulo do Decreto-Lei nº 76/77 enuncia os principais objectivos que com esse diploma se visaram.

Assim, ter-se-á tido em vista consagrar a uniformidade nas remunerações do pessoal da administração local e regional, pondo termo ao princípio da diferenciação salarial em função dos níveis económicos regionais que o Decreto-Lei nº 30/70, de 16 de Janeiro, mantivera ainda.

Visou também aquele diploma corrigir os resultados da aplicação do Decreto-Lei nº 506/75, de 18 de Setembro, aos trabalhadores da administração local e regional, que se traduziram num agravamento das disparidades e assimetrias existentes nos quadros de pessoal.

<sup>34</sup> Proposta de Lei nº 7/I, suplemento ao nº 36 do *Diário da Assembleia da República*, de 29 de Outubro de 1976, pp. 1098 (1 a 7).

<sup>35</sup>

Cf. *Diário da Assembleia da República*, nº 63, de 31 de Dezembro de 1976, pp. 2072 e 2073.

Finalmente, procurou-se ainda no Decreto-Lei nº 76/77, para evitar a proliferação indiscriminada de categorias, adequar as designações das mesmas ao conteúdo funcional nos cargos respectivos.

Para tanto, o diploma enunciou no seu anexo I as novas categorias do pessoal da administração local e regional e estabeleceu a regra de que a essas categorias passariam a corresponder os vencimentos fixados pela legislação em vigor para os trabalhadores da função pública (artigo 1º, nº 1).

No seu artigo 2º determinou que os corpos administrativos, as federações dos municípios e os conselhos de administração dos serviços municipalizados deveriam proceder à adaptação dos lugares e categorias existentes no seu quadro de pessoal, em conformidade com o anexo I do decreto, estabelecendo-se prazos para a aprovação dos novos quadros e integração neles do pessoal (artigo 2º).

Quanto aos quadros de pessoal dos governos civis e das administrações de bairro, as adaptações ao novo diploma caberiam aos Ministros da Administração Interna e das Finanças (artigo 5º).

O decreto estabeleceu ainda diversas regras específicas sobre a transferência para as novas categorias de funcionários até então repartidos por várias outras categorias ou situações (artigos 6º a 10º).

7. Na exposição dirigida pelo STAL ao Presidente da Assembleia da República e ao Provedor de Justiça, a justificar o pedido de que essas entidades usassem do poder que lhes confere o artigo 281º, nº 1, da Constituição, relativamente ao Despacho Normativo nº 135-A/77, sustenta-se que, terminando em 15 de Fevereiro a autorização legislativa conferida ao Governo pela Lei nº 7/76, não pode deixar de considerar-se que nessa data se esgotava o poder do Governo para legislar sobre a matéria em causa, que é da exclusiva competência da Assembleia da República [artigo 167º, alínea m), da Constituição].

Assim, ainda que se admitisse que o despacho normativo em questão não extravasou do âmbito da mera interpretação e integração de lacunas do Decreto-Lei nº 76/77, teria de concluir-se que tal acto normativo está ferido de inconstitucionalidade «sob pena de se esvaziar de conteúdo útil os limites precisos e o sentido exacto das autorizações legislativas da Assembleia da República, isto é: sob pena de se abrir caminho à procedência do abuso da autorização legislativa sob a capa de interpretação de diplomas legais, que seriam emitidos para além dos limites temporais e materiais da própria autorização legislativa concedida e utilizada em tempo pelo Governo e subscritas não pelo Governo, mas apenas por alguns Ministros».

Independente destas considerações, sustenta o STAL que os nºs 1, 2, 6, 7 e 8 do referido despacho normativo consagram determinações derogatórias do diploma a cuja interpretação se quis proceder, pelo que tais normas devem ter-se como feridas de inconstitucionalidade orgânica e formal.

8. Defende-se na informação do serviço do Provedor de Justiça, a que este deu a sua concordância que, face ao preceito do artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77, cabem ao Governo amplos poderes de interpretação para resolver as dúvidas surgidas na aplicação desse diploma, mas que já o mesmo não poderá dizer-se no que toca à regulamentação dos casos omissos: tratando-se de matéria incluída na competência reservada da Assembleia da República [artigo 167º, alínea m), da Constituição], não poderá o Governo regulá-la - mesmo dentro do período de autorização legislativa - em vista do disposto no artigo 168º da Constituição, dado que a resolução dos casos omissos não pode deixar de entender-se como criação de novas normas jurídicas. Com estes fundamentos se afirma que a segunda parte do artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77 está ferida do vício de inconstitucionalidade orgânica.

Passando de seguida a debruçar-se sobre os vários números do Despacho Normativo nº 135-A/77, que foram objecto de impugnação por parte do STAL, a informação conclui que os Secretários de Estado da Administração Regional e Local e da Administração Pública exorbitaram dos poderes interpretativos e, «a pretexto de resolução de dúvidas, criaram em alguns casos novas normas jurídicas e, noutros casos, restringiram amplos direitos concedidos pelo diploma interpretado, assim invadindo a esfera de competência da Assembleia da República». É o que teria sucedido com os nºs 1, 2, 7 e 8 do despacho, pelo que este estaria ferido, «em alguns dos seus aspectos, do vício da inconstitucionalidade, nas modalidades orgânica e formal», nos termos e com os fundamentos adiante referidos.

9. Na resposta do Governo ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do Despacho Normativo nº 135-A/77, observa-se que a questão suscitada pelo Presidente da Assembleia da República e pelo Provedor de Justiça junto do Conselho da Revolução contende com o problema da chamada inconstitucionalidade indirecta ou interposta, que se traduz em saber se o facto de uma norma violar a lei a que directamente está referenciada traduz uma inconstitucionalidade ou, pelo contrário, uma ilegalidade. No caso em exame, a entender-se que se está perante uma ilegalidade, o Conselho da Revolução deixaria de ter poderes para apreciar a questão.

No plano doutrinal, sustenta-se que só há inconstitucionalidade quando a Constituição é violada directamente: quando se dá uma violação indirecta, através da violação da lei, não há inconstitucionalidade, mas ilegalidade. Isto porque o «sistema jurídico não está organizado de forma circular, com a Constituição no centro e todos os actos amarrados a ela, a igual distância»; ao contrário, «domina antes uma estrutura hierarquizada em que cada acto jurídico-público tem de assentar formal e materialmente no preceito determinado que, por seu turno, se funda noutra de grau superior».

Face à Constituição vigente, observa-se todavia na resposta do Governo, o sistema de fiscalização da constitucionalidade não pode considerar-se meramente supletivo, na medida em que ele foi admitido com grande amplitude, com intervenção quer dos tribunais quer do Conselho da Revolução, o que poderia levar a ter por consagrado um conceito menos restritivo de inconstitucionalidade, com o consequente esvaziamento do conceito de ilegalidade.

Afirmado-se que a Constituição não toma directamente posição sobre o assunto, admite-se que no nº 1 do artigo 280º caberia tanto a infracção directa quer a infracção indirecta à Lei Fundamental.

Mas pondera-se por outro lado que no artigo 236º, nº 1, alíneas a) e b), e nº 3, onde se prevêem casos de violação indirecta da Constituição, esta os caracteriza como ilegalidade, remetendo a sua apreciação para um tribunal.

Embora se trate de uma questão pontual, sustenta-se que não pode a solução deixar de ser tida como manifestação do legislador constitucional, no sentido de que só se está perante uma inconstitucionalidade quando há uma violação directa e frontal dos princípios nela consignados.

Nestes termos se conclui que ainda que ao abrigo do artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77 o Secretário de Estado tivesse feito interpretação errada das normas desse diploma, nem por isso poderia dizer-se tal acto viciado de inconstitucionalidade, mas antes de ilegalidade, pelo que não estaria sujeito às regras constitucionais de apreciação daquele vício.

### III

10. A questão suscitada junto do Conselho da Revolução, que constitui objecto deste parecer, reporta-se à alegada inconstitucionalidade do Despacho Normativo nº 135-A/77, ou de alguns dos seus preceitos.

Importa, antes de mais, precisar os contornos do problema posto.

Sabido que o referido despacho se funda no artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77, poderia perguntar-se se não caberia por começar por examinar a regularidade constitucional deste diploma legislativo<sup>36</sup>.

Julgamos que essa via não pode ser seguida: é que, não tendo sido solicitada a declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade do referido decreto, não poderá o Conselho da Revolução usar, quanto a esse diploma, da competência que lhe atribui o nº 1 do artigo 281º da Constituição.

---

<sup>36</sup> A Comissão de Assuntos Constitucionais da Assembleia da República, chamada a pronunciar-se sobre a constitucionalidade do Despacho Normativo nº 135-A/77, considerou no seu parecer de 8 de Fevereiro de 1978, face ao artigo 122º, nº 4, da Constituição, que é ao momento da publicação do decreto-lei emitido ao abrigo de uma autorização legislativa que tem de reportar-se a apreciação do uso que o Governo faz dessa autorização. Assim, porque o Decreto-Lei nº 76/77, promulgado embora em 14 de Fevereiro de 1977, só foi publicado no suplemento ao *Diário da República*, de 1 de Março de 1977, quando a autorização em que ele se fundara expirara em 25 de Fevereiro desse ano (artigo 2º da Lei nº 9/77), a referida Comissão considerou inconstitucional aquele decreto-lei.

Mas importa notar que o facto de o Conselho da Revolução não vir a pronunciar-se, neste processo, pela inconstitucionalidade do Despacho Normativo nº 135-A/77, não obsta a que seja mais tarde perante ele suscitada a questão da validade constitucional do Decreto-Lei nº 76/77, que ora não está sujeita à sua apreciação.

Pelas mesmas razões, não haverá que apreciar aqui a constitucionalidade do artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77, considerado de per si.

11. Antes de entrar na análise da regularidade constitucional do despacho normativo impugnado, importa ainda tomar posição sobre a cognoscibilidade da questão, por parte do Conselho da Revolução.

É que, na tese do Governo, a existir contradição entre o Despacho Normativo nº 135-A/77 e o Decreto-Lei nº 76/77, que aquele se proponha interpretar, tal vício deve ter-se por mera ilegalidade, subtraída ao conhecimento do Conselho da Revolução no quadro da fiscalização da constitucionalidade organizada nos artigos 277º e seguintes da Lei Fundamental.

A este respeito, importará precisar que a questão está em saber se o vício alegado no despacho impugnado deve ou não ser qualificado como inconstitucionalidade, nos termos e para os efeitos do *nº 1 do artigo 281º da Constituição*.

A resposta a este problema há-de buscar-se na Constituição - e não em qualquer outro sistema de conceitos ou de valores que lhe sejam estranhos.

Nesta linha, deve começar por recordar-se que o nº 1 do artigo 281º da Constituição, ao confiar ao Conselho da Revolução competência para apreciar e declarar, «com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas», nos termos aí definidos, não circunscreveu tal competência aos actos normativos revestidos de determinada forma ou provenientes de determinados órgãos.

Já outra será a solução, frente ao nº 1 do artigo 282º, que define a competência da Comissão Constitucional em matéria de fiscalização da constitucionalidade e logo, reflexamente, no que toca à competência deferida ao Conselho da Revolução pelo nº 2 do artigo 281º.

Tal como ainda diferente das duas soluções anteriormente referidas será a que respeita à delimitação dos poderes do Conselho da Revolução no domínio da chamada fiscalização preventiva da constitucionalidade (artigos 277º, 278º e 235º, nº 4).

Pode assim afirmar-se que o Conselho da Revolução, no quadro do nº 1 do artigo 281º, detém competência para declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas - pelo menos desde que de natureza geral e abstracta<sup>37</sup> - cujo conteúdo, em si mesmo considerado, se ache em contradição com a Constituição ou com os princípios nela consignados<sup>38</sup>.

Deste modo, não será legítimo sustentar que para a Constituição a ilegalidade de uma norma sempre consome a sua eventual contrariedade à Lei Fundamental, no que toca ao âmbito do regime específico de fiscalização da constitucionalidade estabelecido no nº 1 do artigo 281º: é que bem poderá acontecer - e será porventura o mais frequente - que uma disposição materialmente inconstitucional contida por exemplo em despacho normativo de um ministro ou em regulamento ou postura duma autarquia local traduza também uma violação da lei.

Nem contra isto poderá argumentar-se com o disposto no artigo 236º, na medida em que aí se confia a um tribunal da última instância designado por lei da República o julgamento de questões acerca da «legalidade dos diplomas emanados dos

---

<sup>37</sup> Sobre a competência do Conselho da Revolução para conhecer, ao abrigo do nº 1 do artigo 281º, da inconstitucionalidade de normas de conteúdo individual ou concreto, vasadas em acto com força de lei, cf. o parecer desta Comissão nº 3/78, com as respectivas declarações de voto de vencido, bem como a Resolução nº 24/78 do Conselho da Revolução no caso a que se reporta esse parecer (*Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. IV, pp. 221 e segs.).

No sentido de que o Conselho da Revolução não pode conhecer, com base no referido preceito, da inconstitucionalidade de preceitos de conteúdo particular e concreto, desde que não constem de acto com força de lei, cf. o parecer nº 6/78 e a Resolução do Conselho da Revolução nº 29/78 (*Ob. e vol. cit.* pp. 303 e segs.).

<sup>38</sup> Em reforço, em parte, deste ponto de vista, poderia também apontar-se que o nº 2 do artigo 229º da Constituição, ao atribuir competência às assembleias regionais para solicitar ao Conselho da Revolução a declaração da inconstitucionalidade de «normas jurídicas emanadas dos órgãos de soberania, por violação dos direitos das regiões consagrados na Constituição», não restringe tal poder às normas vasadas em determinada forma (lei ou decreto-lei, por exemplo), embora o limite relativamente à natureza da fonte desses preceitos, bem como à matéria sobre que incidem.

órgãos regionais» ou acerca da conformidade das leis, dos regulamentos e de outros actos dos órgãos de soberania com os direitos das regiões, consagrados nos estatutos.

A única interpretação razoável da alínea b) do nº 1 do artigo 236º, em confronto com o nº 3 desse artigo, mas no contexto da Constituição, é que a violação dos direitos das regiões consagrados na Lei Fundamental é matéria própria da fiscalização da constitucionalidade, enquanto a violação dos direitos das regiões apenas reconhecidos nos estatutos já o dão é. E frente à alínea a) do nº 1 do artigo 236º, em confronto com o nº 3 do mesmo artigo, tudo quanto pode dizer-se é que nem toda a ilegalidade de diplomas emanados dos órgãos regionais está coberta pelo regime próprio da inconstitucionalidade: tese que ninguém em rigor parece contestar.

Na hipótese a que se reporta o presente parecer, não está porém em causa a contradição entre o conteúdo de um despacho normativo, em si mesmo considerado, e qualquer preceito ou princípio inconstitucional.

O que vem alegado é que o Despacho Normativo nº 135-A/77, contrariando o decreto-lei emitido ao abrigo duma autorização legislativa, que se propunha interpretar, invadiu por esta forma o domínio reservado à competência legislativa da Assembleia da República.

É relativamente a esta questão que cabe perguntar se ela configura ou não uma questão de inconstitucionalidade, *nos termos e para os efeitos do nº 1 do artigo 281º da Constituição*.

Supomos que a resposta deve ser afirmativa.

Não se trata de sustentar que toda a ilegalidade envolve inconstitucionalidade: a Constituição não define toda a hierarquia das normas jurídicas do sistema de que constitui o fundamento e o artigo 115º apenas sanciona de invalidade a falta de conformidade com a Constituição.

Mas aí onde a Lei Fundamental expressamente consagra uma repartição material de competências entre órgãos do Estado, o facto de uma norma inovatória em domínio reservado a dado órgão provir de um órgão diferente desse - qualquer que seja a posição de tal fonte na estrutura do aparelho estadual - não pode deixar de ter-se como uma violação da Constituição, para os efeitos do nº 1 do artigo 281º

O contrário só se compreenderia se o sistema de fiscalização de constitucionalidade instituído nesse preceito tivesse o seu âmbito limitado às normas que exprimem o exercício formal da função legislativa - o que já vimos não acontecer<sup>39</sup>.

**12.** Consoante ficou já referido, na informação do Serviço do Provedor de Justiça a que este deu a sua concordância, sustenta-se que os autores do Despacho Normativo nº 135-A/77, «a pretexto de resolução de dúvidas, criaram em alguns casos novas normas jurídicas e, noutras casos, restringiram amplos direitos concedidos pelo diploma interpretado, assim invadindo a esfera da competência da Assembleia da República». É o que teria sucedido com os nºs 1, 2, 7 e 8 desse despacho.

Diferentemente do defendido pelo STAL, entende o Serviço do Provedor de Justiça que já o mesmo se não verifica com o nº 6 do despacho em questão.

Importa agora averiguar, perante cada uma das disposições impugnadas, se ela deve efectivamente ter-se por contrária à Constituição, em termos de tal vício fundar a intervenção do Conselho da Revolução, ao abrigo do nº 1 do artigo 281º da Lei Fundamental.

Uma vez que não vem assacado - nem parece poder ser assacado - a qualquer desses preceitos, considerado no seu conteúdo específico, contradição com a Lei Fundamental, há que perguntar se tais disposições terão invadido por forma inovatória o domínio reservado à competência legislativa da Assembleia da República, apesar de se conterem num acto do Governo que revestiu a forma de simples despacho normativo.

**13.** O artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77 determinou no seu nº 1 que «os corpos administrativos, as federações dos municípios e os conselhos de administração dos serviços municipalizados procederão à adaptação dos lugares e categorias existentes no seu quadro de pessoal», em conformidade com o anexo I do decreto, que fixa as novas categorias do pessoal da administração local e regional.

---

<sup>39</sup> Diferente da questão evocada no texto será a de saber se, em geral, toda a ilegalidade que afecte um acto normativo praticado pelo Governo no exercício de funções administrativas será sindicável no âmbito do nº 1 do artigo 281º, com fundamento em violação do disposto na alínea c) do artigo 202º da Constituição.

O nº 2 do mesmo preceito prescreveu por seu lado:

Os novos quadros de pessoal deverão estar aprovados no prazo de sessenta dias após a publicação do presente diploma, produzindo a integração do pessoal nos novos quadros efeitos desde:

- a) 1 de Janeiro de 1976, sempre que daí resulte para os trabalhadores uma efectiva melhoria salarial;
- b) 1 de Janeiro de 1977, em todos os restantes casos.

Foi a respeito de saber quais as pessoas a abranger na «integração do pessoal» referida no nº 2 do artigo 2º que parecem ter-se suscitado dúvidas, que o Despacho Normativo nº 136-A/77 se propôs resolver no seu nº 1, determinando:

A adaptação dos quadros de pessoal a que se refere o nº 1 do artigo 2º do citado diploma<sup>40</sup>, para além do pessoal neles integrado em 2 de Março de 1977, poderá ainda abranger o pessoal que na mesma data se encontrava de qualquer forma vinculado ao serviço dos organismos referidos na citada disposição, desde que à data da publicação do Decreto-Lei nº 656/74 preenchessem os requisitos estabelecidos nas alíneas a) e b) do nº 2 do artigo 1º deste diploma, ou seja, desde que tenham sido admitidos até 24 de Novembro de 1973 para funções que correspondessem, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos respectivos serviços.

Segundo o STAL, a interpretação consagrada no nº 1 do despacho normativo é restritiva, enquanto exclui da integração nos novos quadros trabalhadores permanentes.

O nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77 não faz qualquer discriminação ao referir genericamente «o pessoal» a integrar nos novos quadros. Admite-se que essa norma não se proponha abranger pessoal não permanente, uma vez que a própria noção de quadro implica a ideia de um elenco de lugares permanentes.

Mas ainda que assim se entenda, não poderá aceitar-se o critério seguido no despacho, que só se justificaria na base de que se teria deixado de adquirir permanência ao serviço da Administração Local a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 656/74, de 23 de Novembro<sup>41</sup>.

Mas tal pressuposto revela-se inexacto porque, não sendo a norma do artigo 1º do Decreto-Lei nº 656/74 de execução instantânea, à sua sombra vêm os funcionários na situação de contratados além dos quadros a adquirir as regalias de que goza o pessoal dos quadros, à medida que vão completando um ano de serviço continuado naquele regime e a tempo completo.

Por outro lado, a proibição de contratar além do quadro, estabelecida no Decreto-Lei nº 656/74, encontra diversas excepções nos artigos 4º e 5º deste diploma<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Trata-se do Decreto-Lei nº 76/77.

<sup>41</sup> O referido decreto-lei atribui no seu artigo 1º aos funcionários na situação de contratados além dos quadros «os direitos e regalias de que goza o pessoal dos quadros aprovados por lei, com excepção dos que resultem da nomeação vitalícia ou dos que, por sua natureza, não lhes forem aplicáveis».

O nº 2 do mesmo artigo 1º declara aplicável o disposto no número anterior ao pessoal em regime de prestação eventual de serviço que preencha cumulativamente várias condições, entre elas a de possuir um ano de serviço continuado naquele regime e a tempo completo e a de desempenhar funções que correspondam, de modo efectivo, a necessidades permanentes do respectivo serviço.

<sup>42</sup> O artigo 4º do Decreto-Lei nº 656/74 proibiu, durante um ano a contar da publicação desse diploma, «contratar ou assalariar pessoal além dos quadros ou admitir em regime de prestação de serviço, com continuidade, salvo tratando-se de pessoal para realizar tarefas de carácter urgente», nas condições aí referidas.

O artigo 5º do mesmo diploma determinou que durante o mesmo prazo «o recrutamento para lugares além dos quadros ou em regime de prestação de serviço, nos casos admitidos no artigo 4º, e a admissão para lugares dos quadros dos departamentos civis do Estado, governos civis, administração de bairros, autarquias locais e organismos de coordenação económica, só poderão fazer-se mediante nomeação, contrato, comissão de serviço, requisição, transferência ou destacamento [...], de entre o pessoal que se encontre vinculado a qualquer título aos serviços da Administração Central, local e ultramarina, e bem assim aos organismos de coordenação económica ou corporativa ou a outras pessoas colectivas de direito público, empresas públicas e instituições de previdência social» (nº 1).

O nº 2 do mesmo artigo 5º consagra algumas excepções a esta regra.

Assim, porque a interpretação restritiva do nº 1 do despacho normativo só pode levar a sancionar a ideia de que a integração se limita a trabalhadores permanentes, deveriam «ser abrangidos nos quadros todos os trabalhadores que, legitimamente contratados além do quadro, desempenhassem há mais de um ano serviço continuado e a tempo completo funções que correspondem, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos serviços».

O Serviço do Provedor de Justiça, ao pronunciar-se sobre o nº 1 do despacho normativo considera inovadora e portanto ilegítima, a norma nele contida, por entender que o nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77 só contemplava a integração nas novas categorias do pessoal já pertencente aos quadros.

Mas a entender que o preceito consentia a integração de pessoal que não pertencia já aos quadros, sustenta que nada na lei permitiria restringir tal integração ao pessoal admitido até 24 de Novembro de 1973.

**14.** A alínea m) do artigo 167º da Constituição reserva à Assembleia da República a competência para legislar sobre o «regime e âmbito da função pública».

Em o «regime e âmbito da função pública» parece dever abranger-se a definição do sistema geral de categorias chamadas a integrar os quadros do funcionalismo público.

Tais categorias permitirão designadamente organizar as carreiras profissionais na administração e, para além de definirem objectivamente as tarefas correspondentes à satisfação de interesses permanentes dos serviços públicos, fornecerão a base para a fixação de direitos e deveres específicos dos funcionários ou agentes chamados a integrá-las (incluindo o direito a vencimentos).

Sob a alínea m) do artigo 167º da Constituição afigura-se que recairá ainda a definição das condições gerais de acesso à função pública, ou sejam, as condições gerais de recrutamento de funcionários e agentes do Estado.

Por outro lado, do confronto com várias outras disposições da Constituição (cf. designadamente os artigos 270º e 271º) parece também dever retirar-se que o «regime e âmbito da função pública» visado na alínea m) do artigo 167º se reporta tanto à administração central do Estado como à administração pública local e regional.

Do que fica exposto resulta que a matéria que é objecto do artigo 1º do Decreto-Lei nº 76/77 se integra na competência reservada da Assembleia da República, carecendo o Governo de autorização legislativa para dela se ocupar.

Menos líquida será a conclusão quanto à matéria regulada no artigo 2º do mesmo diploma, no que toca à delimitação dos agentes a integrar nos novos quadros do pessoal dos corpos administrativos, federações de municípios e conselhos de administração dos serviços municipalizados.

Cremos todavia que também esta matéria deve imputar-se ao domínio da competência reservada da Assembleia da República pois que de alguma sorte assim se define o regime legal de transição do antigo para o novo sistema de categorias profissionais.

Nesta base, deverá sustentar-se que não pode o Governo, por acto normativo que não traduza o exercício duma autorização legislativa, introduzir inovações no domínio regulado pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77: qualquer que seja o exacto alcance do artigo 19º do Decreto-Lei nº 76/77, o certo é que essa disposição não pode valer como um substitutivo do acto da Assembleia da República previsto e regulado no artigo 168º da Constituição.

A esta luz, parece de concluir que a parte final do nº 1 do Despacho Normativo nº 135-A/77 viola a alínea m) do artigo 167º da Constituição, na medida em que, sem apoio no artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77, exclui da integração nos novos quadros os trabalhadores admitidos após 24 de Novembro de 1973, que em 2 de Março de 1977 se achavam regularmente contratados além do quadro, desempenhando há mais de um ano de serviço continuado e a tempo completo funções que correspondiam, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos serviços.

**15.** Também o nº 2 do Despacho Normativo nº 135-A/77 foi impugnado, por parcialmente inconstitucional. Nos termos desse nº 2:

A integração nos quadros do pessoal não poderá abranger os trabalhadores rurais e os trabalhadores ao serviço em regime de tempo parcial.

Sustenta o STAL que a exclusão dos trabalhadores rurais da integração nos quadros de pessoal não pode ter-se como interpretação do Decreto-Lei nº 76/77, por não caber na letra nem no espírito deste diploma. Os trabalhadores rurais que prestam serviço permanente às autarquias deverão ser incluídos numa das categorias de pessoal da administração local e regional que melhor correspondam às funções por cada um desempenhadas (ajudante de jardineiro, carroceiro, guarda, guarda florestal de 2ª classe): o contrário envolve derrogação ilegal ao Decreto-Lei nº 76/77, em matéria de competência reservada à Assembleia da República.

O Serviço do Provedor de Justiça sustenta a este respeito que perante o Decreto-Lei nº 76/77 ou há-de entender-se que apenas têm direito à integração os que já constavam dos quadros e em tal caso os rurais que se achavam nessas circunstâncias devem ser integrados nas novas nomenclaturas constantes do anexo I, ou se admite que têm direito a ser integrados nos novos quadros todos os trabalhadores permanentes, a tempo completo, e também neste caso não há que excluir da integração os rurais que preencham essas condições.

**16.** A questão assim suscitada perante o nº 2 do despacho terá de resolver-se com base nos princípios que já atrás ficaram referidos <sup>43</sup>.

A entender-se que a matéria regulada pelos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 76/77 é da competência reservada da Assembleia da República, só por lei ou por decreto-lei emitido ao abrigo de uma autorização legislativa poderão ser introduzidas modificações na disciplina constante desses preceitos.

Ora a exclusão da integração nos quadros dos trabalhadores rurais cujas funções correspondam a uma das categorias constantes do anexo I do Decreto-Lei nº 76/77, não pode apoiar-se numa pura interpretação administrativa do disposto no artigo 2º deste diploma: neste ponto há-de ter-se por contrário à Constituição o nº 2 do Despacho nº 135-A/77.

**17.** O nº 6 do Despacho Normativo nº 135-A/76 reporta-se ao artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77.

Regula este preceito as condições em que os actuais escriturários-dactilógrafos transitam para as novas categorias, determinando o seguinte:

1 - Os actuais escriturários-dactilógrafos transitam, independentemente de quaisquer formalidades, para as categorias e nas condições seguintes:

- a) Para terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos com a antiga categoria de aspirante;
- b) Para terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos com mais de nove anos de serviço;
- c) Para escriturário, os escriturários-dactilógrafos com mais de seis anos de serviço.

2 - As transições referidas nas alíneas b) e c) do número anterior só contemplarão os trabalhadores que em 31 de Dezembro de 1969 tinham a categoria de escriturários.

3 - Mantêm-se como escriturários-dactilógrafos os trabalhadores dessa categoria habilitados com a escolaridade obrigatória.

O nº 6 do despacho normativo reza o seguinte:

O disposto no nº 7 do Decreto-Lei nº 76/77 contempla exclusivamente os escriturários-dactilógrafos que em 2 de Março de 1977 estavam providos nessa categoria, os quais transitarão, por força da referida disposição, para:

- a) Terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos que tenham tido provimento como aspirantes;
- b) Terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos no exercício das funções de escriturário em 31 de Dezembro de 1969, que tenham mais de nove anos de serviço nas categorias de escriturário e de escriturário-dactilógrafo, considerando-se para o cômputo do tempo de serviço o período de

---

<sup>43</sup> Cf. nº 13, pp. 67 e segs.

interinidade desde que seguido imediatamente de provimento naquela categoria;

c) Escriturários, os escriturários-dactilógrafos no exercício das funções de escriturário em 31 de Dezembro de 1969, com mais de seis anos de serviço naquelas categorias, e os escriturários-dactilógrafos que em 2 de Março de 1977 possuíam a habilitação do curso geral dos liceus ou equiparada.

Observa o STAL que por força desta última disposição o tempo de serviço requerido pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77 como condição para a transição de escriturário-dactilógrafo para terceiro-oficial ou para escriturário deve ser entendido como o tempo de serviço na categoria, tornando-se irrelevante, para o efeito em causa, o tempo de serviço prestado à administração noutras categorias.

Tal interpretação, segundo o STAL, contraria porém o preceito do artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77, que nas alíneas b) e c) do seu nº 2 se referem apenas a «tempo de serviço», sendo certo que não são equivalentes os conceitos de tempo de serviço na categoria e tempo de serviço ou antiguidade no serviço público. O mesmo Decreto-Lei nº 76/77 se refere em outras disposições ao tempo de serviço na categoria (cf. o nº 1 do artigo 9º).

O Serviço do Provedor de Justiça não partilha, porém, deste ponto de vista. Segundo ele, o disposto na parte final do nº 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77 deve levar necessariamente a entender que o tempo a ter em conta para a transferência de funções é o tempo de serviço na categoria «uma vez que os beneficiários de tal transição são, tão-somente, os trabalhadores que já possuíam a categoria de escriturário-dactilógrafo».

**18.** Para tomar posição sobre o problema suscitado perante o nº 6 do despacho normativo, caberá começar por perguntar se essa disposição versa sobre matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República.

Para quem responda negativamente a esta questão, não poderá o preceito em causa envolver violação do disposto na alínea m) do artigo 167º da Constituição.

Outros poderão, no entanto, sustentar que a definição dos termos e condições em que os funcionários transitam de uma para outra das categorias legais previstas nos quadros integra o «regime da função pública», para os efeitos do citado preceito constitucional, quer se trate da definição geral desses termos e condições, quer se trate de regulamentações especiais que constituem desvios às regras gerais desta matéria.

Só que, mesmo que assim se entenda, não parece que o disposto no nº 6 do despacho normativo revista carácter inovatório perante o artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77.

**19.** O nº 7 do Despacho Normativo nº 135-A/76 é outra das disposições impugnadas.

Refere-se esse nº 7 ao artigo 9º do Decreto-Lei nº 76/77, que define as condições em que os actuais operários ao serviço da administração local e regional transitam para as novas classes.

Entre essas condições figura, para vários casos previstos nas alíneas a) a c) do nº 1, a exigência de um certo número de anos de serviço como operário do respectivo ramo de actividade.

O nº 7 do despacho normativo vem determinar na sua primeira parte que os tempos de serviço fixados no citado artigo 9º «respeitam exclusivamente ao tempo de exercício de funções como operários do respectivo ramo de actividade, ainda que prestado em diferentes quadros [...]».

A segunda parte do mesmo nº 7 estabelece que para os efeitos de integração nos quadros daqueles que deles não faziam parte, «só devera ser contado o tempo de serviço como operário do respectivo ramo de actividades prestado aos organismos e serviços a que se encontram vinculados».

Sustenta o STAL que também neste ponto o despacho normativo estabeleceu - sem fundamento - para os operários ao serviço da administração local, não integrados em quadros, um tratamento mais desfavorável do que o reservado aos operários integrados no quadro: aos operários não integrados num quadro mas que reúnem os requisitos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 656/74 deveria reconhecer-se o tempo de serviço como operários do respectivo ramo de actividade do sector público.

O Provedor de Justiça, de harmonia com a posição tomada quanto ao nº 1 do despacho, defende que perante o artigo 9º do decreto-lei ou se entende que só têm direito a ser integrados nas novas categorias os que já constavam dos quadros - interpretação que lhe parece a única rigorosa - ou se admite que poderão também sê-lo outros trabalhadores a título permanente, não se descobrindo neste caso razão para que apenas seja contado o tempo de serviço prestado aos organismos e serviços a que se encontravam vinculados à data da entrada em vigor do diploma.

**20.** Valem aqui considerações semelhantes às que ficaram feitas a propósito da impugnação do nº 6 do Despacho Normativo nº 135-A/77, com referência ao artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77<sup>44</sup>.

Ainda que se entenda que a matéria regulada no artigo 9º do Decreto-Lei nº 76/77 se situa no âmbito da competência reservada da Assembleia da República, não parece descobrir-se contradição entre o nº 7 do despacho normativo, que dessa matéria também se ocupa, e o artigo 9º do decreto-lei, que ele se propõe interpretar.

**21.** O nº 8 do despacho reporta-se ao nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77, já atrás transcrito<sup>45</sup> que fixa a data a partir da qual produz efeito a integração do pessoal nos novos quadros, e vem determinar que a retroactividade a que se refere esta disposição se limita única e exclusivamente aos benefícios resultantes das alterações directamente impostas pela aplicação do anexo I do decreto-lei. Em todos os restantes casos, nomeadamente quando se verifica modificação das situações funcionais por aplicação dos artigos 5º, 7º, 8º e 9º desse diploma, os efeitos retroagem apenas a 1 de Janeiro de 1977.

Sustenta o STAL que a solução constante do despacho ignora o propósito do Decreto-Lei nº 76/77 de corrigir as injustiças decorrentes do Decreto-Lei nº 506/75 a partir de uma data tão próxima quanto possível da publicação deste diploma: além de que nada na letra, no espírito e no sistema do Decreto-Lei nº 76/77 permite fundamentar a distinção que o despacho introduz.

O Provedor de Justiça adere a esta posição: os novos quadros do pessoal, na economia do Decreto-Lei nº 76/77, são os resultantes, quer das alterações dos lugares e categorias até então existentes, quer da modificação de situações funcionais operadas por efeito de transição de alguns funcionários para outras categorias profissionais (cf. os artigos 6º, 7º e 9º).

Assim, o despacho, ao modificar a regra do nº 2 do artigo 2º do decreto-lei, cerceia direitos amplamente concedidos pelo diploma interpretado.

**22.** Supomos que é fundada a observação do Serviço do Provedor de Justiça: no sistema do Decreto nº 76/77, «a integração do pessoal nos novos quadros» a que se reporta o nº 2 do artigo 2º há-de resultar não apenas da entrada em vigor das novas categorias legais fixadas ao diploma, e da «adaptação» a elas dos lugares e categorias existentes nos quadros das autarquias locais, nos termos do nº 1 desse artigo, mas também de um acto que relativamente a cada funcionário lhe fixe a sua posição nas novas categorias. E nesse acto necessariamente hão-de ser tidos em conta os vários preceitos do decreto-lei que regulam em especial a transferência de certos funcionários para algumas das novas categorias.

Dúvidas sérias podem no entanto levantar-se quanto a saber se a fixação do momento a partir do qual deve produzir efeitos essa integração nos novos quadros há-de ter-se como matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República.

Mas afigura-se razoável sustentar que se à Assembleia cabe definir o condicionalismo geral da sucessão entre as antigas e as novas categorias legais nos quadros do funcionalismo local, nesse condicionalismo se há-de abranger a fixação do momento em que se torna eficaz a integração dos funcionários nos novos quadros.

A esta luz haverá de concluir-se pela contradição entre o nº 8 do despacho normativo e o disposto na alínea m) do artigo 167º da Constituição.

---

<sup>44</sup> Cf. nº 18, p. 74.

<sup>45</sup> Cf. p. 67.

23. Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução:

a) Deve declarar a inconstitucionalidade do nº 1 do Despacho Normativo nº 135-A/77, dos Secretários de Estado da Administração Pública e da Administração Regional e Local, publicado no Diário da República, nº 125, de 30 de Maio de 1977, com fundamento na violação da alínea m) do artigo 167º da Constituição, na medida em que aquele preceito exclui da integração dos novos quadros de pessoal os trabalhadores admitidos após 24 de Novembro de 1973, que em 2 de Março de 1977 se achavam regularmente contratados além do quadro, desempenhando há mais de um ano de serviço continuado e a tempo completo, funções que correspondiam, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos serviços;

b) Com o mesmo fundamento, deve declarar a inconstitucionalidade do nº 2 do referido despacho, na parte em que exclui da integração nos quadros os rurais cujas funções correspondam a uma das categorias constantes do anexo I do Decreto-Lei nº 76/77;

c) Ainda com o mesmo fundamento, deve declarar a inconstitucionalidade da primeira parte do nº 8 do referido despacho;

d) Não deve declarar a inconstitucionalidade do disposto nos nºs 6 e 7 do mesmo despacho.

Lisboa e Comissão Constitucional, 19 de Abril de 1979. - *Isabel de Magalhães Collaço - Afonso Cabral de Andrade - Jorge Figueiredo Dias - Joaquim da Costa Aroso - Fernando Amâncio Ferreira - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Jorge Miranda - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO Nº 161/79

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146º e no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e do Provedor de Justiça e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu:

1. ° Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação da alínea m) do artigo 167º da Constituição, do nº 1 do Despacho Normativo nº 135-A/77, dos Secretários de Estado da Administração Pública e da Administração Regional e Local, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 125, de 30 de Maio de 1977, na medida em que exclui da integração nos novos quadros de pessoal os trabalhadores admitidos após 24 de Novembro de 1973, que, em 2 de Março de 1977, se achavam regularmente contratados além do quadro, desempenhando, há mais de um ano de serviço continuado e a tempo completo, funções que correspondiam, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos serviços.

2. ° Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação também da alínea m) do artigo 167º da Constituição, do nº 2 do referido despacho, na parte em que exclui da integração nos quadros os rurais cujas funções correspondam a uma das categorias constantes do anexo I do Decreto-Lei nº 76/77, de 1 de Março.

3. ° Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, ainda por violação da alínea m) do artigo 167º da Constituição, da primeira parte do nº 8 do referido despacho.

4. ° Não se pronunciar pela inconstitucionalidade do disposto nos nºs 6 e 7 do mesmo despacho.

Aprovada em Conselho da Revolução em 4 de Maio de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 122, de 28 de Maio de 1979.)

**PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
SECRETARIAS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA  
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL**

**DESPACHO NORMATIVO Nº 135-A/77**

Tendo-se suscitado dúvidas na aplicação do Decreto-Lei nº 76/77, de 1 de Março, ao abrigo do artigo 19º do mesmo diploma, esclarece-se o seguinte:

1 - A adaptação dos quadros de pessoal a que se refere o nº 1 do artigo 2º do citado diploma, para além do pessoal neles integrado em 2 de Março de 1977, poderá ainda abranger o pessoal que na mesma data se encontrava de qualquer forma vinculado ao serviço dos organismos referidos na citada disposição, desde que à data da publicação do Decreto-Lei nº 656/74 preenchessem os requisitos estabelecidos nas alíneas a) e b) do nº 2 do artigo 1º deste diploma, ou seja, que tenham sido admitidos até 24 de Novembro de 1973 para funções que correspondessem, de modo efectivo, a necessidades permanentes dos respectivos serviços.

2 - A integração nos quadros do pessoal não poderá abranger os trabalhadores rurais e os trabalhadores ao serviço em regime de tempo parcial.

3 - A integração nos quadros do pessoal a que se refere a segunda parte do nº 1 do presente despacho verificar-se-á com a observância das seguintes regras:

- a) Os trabalhadores serão integrados na categoria de ingresso da respectiva carreira, tendo direito, se for caso disso, à diferença de vencimento nos precisos termos do nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77, considerando-se lugar de ingresso na carreira administrativa a categoria de escriturário-dactilógrafo;
- b) Os trabalhadores a integrar nas carreiras operárias serão ordenados tendo em consideração os módulos de tempo estabelecidos nos nºs 2) das alíneas a), b) e c) do nº 1 do artigo 9º daquele diploma, reportando-se os tempos ali referidos ao exercício efectivo da respectiva actividade profissional e fazendo-se a sua ordenação imediatamente a seguir aos operários já pertencentes aos quadros.

4 - Os trabalhadores que estejam a desempenhar funções não correspondentes à categoria em que estão providos deverão ser integrados no lugar de ingresso da carreira a que se reporta o exercício das funções, desde que estas resultem de necessidades permanentes da administração.

A integração referida neste número depende da anuência do trabalhador, salvo nos casos em que as categorias onde se encontra provido se insiram em grupo de actividades não existentes nos organismos e serviços abrangidos pelo Decreto-Lei nº 76/77.

Não serão considerados para efeito do presente número os lugares para os quais se exija habilitações específicas, bem como os cargos de chefia, exceptuadas, neste último caso, as chefias das carreiras operárias.

5 - A transição para as categorias de adjunto de tesoureiro e auxiliar de tesoureiro far-se-á nos precisos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 76/77, passando à 1ª ou à 2ª categorias, conforme tenham sido admitidos como propostos de tesoureiro até 31 de Dezembro de 1969 ou em data posterior.

Os propostos de tesoureiro que apenas prestem serviço durante as faltas e impedimentos do tesoureiro ou durante o período de vacatura do lugar, nos termos do § 1º do artigo 142º do Código Administrativo, manterão o actual vínculo de relação de trabalho, sendo as respectivas remunerações calculadas nos termos do nº 3 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 76/77, por referência à categoria de adjunto de tesoureiro ou auxiliar de tesoureiro, conforme resulte da aplicação do artigo 6º do mesmo diploma.

6 - O disposto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 76/77 contempla exclusivamente os escriturários-dactilógrafos que em 2 de Março de 1977 estavam providos nessa categoria, os quais transitarão, por força da referida disposição, para:

- a) Terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos que tenham tido provimento como aspirantes;
- b) Terceiro-oficial, os escriturários-dactilógrafos no exercício das funções de escriturário em 31 de Dezembro de 1969, que tenham mais de nove anos de serviço nas categorias de escriturário e de escriturário-dactilógrafo, considerando-se para o cômputo do tempo de serviço o período de interinidade, desde que seguido imediatamente de provimento naquelas categorias;
- c) Escriturários, os escriturários-dactilógrafos no exercício das funções de escriturário em 31 de Dezembro de 1969, com mais de seis anos de serviço naquelas categorias, e os escriturários-dactilógrafos que em 2 de Março de 1977 possuíam a habilitação do curso geral dos liceus ou equiparada.

7 - Os tempos de serviço fixados no artigo 9º do Decreto-Lei nº 76/77 respeitam exclusivamente ao tempo de exercício de funções como operário do respectivo ramo de actividade, ainda que prestado em diferentes quadros, não se considerando para esse cômputo o tempo de aprendizagem.

Para efeitos de integração nos quadros a que se refere a segunda parte do nº 1 do presente despacho, só deverá ser contado o tempo de serviço como operário do respectivo ramo de actividades prestado aos organismos e serviços a que se encontram vinculados.

8 - A retroactividade a que se refere a alínea a) do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77, limita-se única e exclusivamente aos benefícios resultantes das alterações directamente impostas pela aplicação do anexo I do mesmo decreto-lei. Em todos os restantes casos, nomeadamente quando se verifique modificação das situações funcionais por aplicação dos artigos 6º, 7º, 8º e 9º do citado diploma, ou da reclassificação referida no nº 4 deste despacho, os efeitos retroagem a 1 de Janeiro de 1977.

Os trabalhadores que em 2 de Março de 1977 estivessem providos como motorista, com vencimentos fixados em valor inferior ao da letra S (Decreto nº 506/75, de 18 de Setembro), terão direito à percepção da respectiva diferença de vencimentos nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 76/77.

9 - A excepção consignada no nº 2 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 76/77 apenas poderá contemplar os trabalhadores que em 2 de Março de 1977 estivessem providos nas categorias de encarregado-geral, encarregado e capataz.

O condicionamento estabelecido no nº 1 do artigo 10º daquele diploma não será exigível para as categorias de encarregado especificadas no anexo I do Decreto-Lei nº 76/77, e que respeitem ao funcionamento de instalações e conservação de bens.

10 - O pessoal integrado em categorias não constantes do anexo I do Decreto-Lei nº 76/77 manterá a actual situação, devendo os serviços e organismos, para efeitos de aditamento ao referido anexo, apresentar no prazo de vinte dias, a contar da data da publicação do presente despacho, os seguintes elementos à Direcção-Geral da Acção Regional:

- a) Designação da categoria, letra de vencimento e despacho de homologação da sua criação;
- b) Breve descrição do conteúdo funcional com menção de se o lugar se encontra ou não provido.

11 - A fim de se proceder ao estudo de uniformização das categorias do pessoal ao seu serviço, devem as juntas de freguesia enviar, através das respectivas câmaras municipais e no prazo de trinta dias, os seguintes elementos reportados a 2 de Março de 1977:

- a) Designação das categorias do pessoal ao seu serviço;
- b) Remunerações praticadas;

c) Regime de prestação de trabalho em tempo completo ou a tempo parcial com indicação dos efectivos ao serviço.

Secretarias de Estado da Administração Pública e da Administração Regional e Local, 24 de Maio de 1977. - O Secretário de Estado da Administração Pública, José Dias dos Santos Pais. - O Secretário de Estado da Administração Regional e Local, Manuel Ferreira Lima.

*(Diário da República, 1ª série, nº 125, suplemento, de 30 de Maio de 1977.)*

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## PARECER Nº 12/79

*Competência para pedir ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade de normas - Vice-Presidente da Assembleia da República.*

1. Invocando o nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Vice-Presidente em exercício da Assembleia da República, no seguimento de petição subscrita pela Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios e Vestuário de Portugal, solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade do Decreto-Lei nº 113/78, de 29 de Maio.

Ao abrigo da alínea a) do artigo 284º da Constituição e da alínea a) do artigo 16º do Estatuto da Comissão Constitucional, o Conselho da Revolução solicitou a esta Comissão o seu parecer.

2. Aquela Federação, do mesmo passo que pedia ao Presidente da Assembleia da República que suscitasse essa questão, apresentava desenvolvida justificação desse seu pedido, concluindo-a da seguinte maneira:

- 1) O direito constitucional dos trabalhadores participarem na legislação de trabalho é um direito fundamental;
- 2) Os artigos 56º e 58º são directamente aplicáveis e vinculam o Governo.
- 3) É falsa a referência no nº 4 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 113/78 de que foi dado cumprimento aos referidos artigos, cabendo tal prova ao Governo;
- 4) É tempo do Governo se convencer que não está acima da lei e passe efectivamente a cumprir a Constituição da República.

Notificado o Primeiro-Ministro nos termos e para os efeitos do disposto no nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, não foi enviada qualquer resposta.

Seguidamente foi solicitado a esta última entidade que, independentemente da questão de saber a quem cabe o ónus da prova do cumprimento dos artigos 56º, alínea d), e 58º, nº 2, alínea a), da Constituição, fosse feita a indicação dos meios de prova da afirmação feita no final do nº 4 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 113/78.

Pelo Primeiro-Ministro foi enviada, então, a esta Comissão uma informação em que, além de considerações gerais de ordem jurídica sobre o modo de cumprimento daqueles normativos antes da promulgação de legislação ordinária que o concretize, se apresentam fotocópias de três recortes de imprensa em que se mostra que o chamado Movimento Sindical Unitário bem como a CGTP-IN tiveram contactos com o Governo e formularam sugestões acerca da fixação dos salários nacionais (mínimo e máximo) da qual o diploma se ocupou.

3. Surge, antes de mais, tal como no recente parecer nº 10/79, de 5 de Abril, desta Comissão, a questão prévia de saber se o pedido foi formulado nos termos exigidos pelo nº 1 do artigo 281º da Constituição, ou seja a de saber se o Vice-Presidente da Assembleia da República pode, de algum modo, substituir-se ao Presidente do mesmo órgão de soberania no exercício do poder que tal preceito só a este confere.

Nesse parecer, já, aliás, aprovado pelo Conselho da Revolução, escreveu-se a tal respeito:

Ora, o poder conferido pelo artigo 281º, nº 1, da Constituição tem de entender-se como de exercício pessoal e indelegável pelos titulares dos órgãos aí referidos, até porque, sendo, neste caso, o Presidente da Assembleia da República considerado como «órgão constitucional autónomo» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, p. 503), qualquer delegação de poderes teria de se processar com obediência ao preceituado no nº 2 do artigo 114º da Constituição, mais que não fosse por analogia de situações.

Todavia, e afastada que seja a possibilidade de delegação, não poderá o Vice-Presidente em exercício exercer a faculdade constitucional em questão quando substituiu interinamente o Presidente nas suas faltas e impedimentos, nos termos previstos no artigo 25º do Regimento da Assembleia da República?

Não se contesta a possibilidade de o Regimento da Assembleia regular livremente tal matéria, para efeitos de garantir a substituição interina do Presidente, enquanto órgão da própria Assembleia.

Diferentemente, porém, já não parece que tal seja possível no que se refere à sua substituição quando age como órgão constitucional autónomo.

É que, nestes casos, sempre seria necessário que a própria Constituição previsse tal substituição, como fez, aliás, relativamente aos titulares de outros órgãos - Presidente da República (artigo 135º), Deputados (artigo 156º), Primeiro-Ministro e restantes membros do Governo (artigo 188º) e Ministros da República (artigo 232º).

Não parece, portanto, que o artigo 25º do Regimento da Assembleia possa, só por si, atribuir ao substituto interino do Presidente da Assembleia da República competência para exercer o poder conferido no nº 1 do artigo 281º da Constituição.

Acontece que o nº 2 do artigo 135º da Constituição estabelece que «enquanto exercer interinamente as funções de Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República não poderá exercer o seu mandato de Deputado».

Ora, se não exerce, durante esse período, o seu mandato de Deputado, não pode ele cumular as funções de Presidente da República e de Presidente da Assembleia da República. E daqui se poderá concluir pela necessidade constitucional de, em tal caso, se verificar uma substituição interina do Presidente da Assembleia da República ficando o substituto investido dos poderes atribuídos ao substituído, designadamente aquele a que se reporta o nº 1 do artigo 281º da Constituição.

Só que para haver substituição interina do Presidente da República pelo Presidente da Assembleia da República se torna necessário, nos termos do nº 1 do artigo 135º, que haja ausência ou impedimento temporário do Presidente da República ou vacatura do cargo.

Ora, na data da formulação do pedido (5 de Julho de 1978), não se verificava qualquer destas hipóteses.

Perante a doutrina transcrita, impõe-se concluir, aqui, do mesmo modo: na data da formulação do pedido (4 de Julho de 1978) não se verificava qualquer ausência ou impedimento temporário ou vacatura do cargo de Presidente da República, até porque também, quanto a esta data, não foi publicada qualquer resolução do Conselho da Revolução nos termos das alíneas d) e e) do artigo 145º da Constituição.

4. Em relação ao pedido deste processo de consulta há, porém, uma diferença que não se verificava no processo a que se reporta o parecer nº 10/79, e tal diferença consiste no facto de o próprio Presidente da Assembleia da República ter emitido, com data de 30 de Junho de 1978, sobre o texto da própria solicitação que lhe era feita pela Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios e Vestuário de Portugal, o seguinte despacho:

Ao Conselho da Revolução nos termos e para os efeitos do nº 1 do artigo 281º da Constituição.

Tal diferença, porém, é insusceptível de alterar a solução.

Tal despacho dirige-se aos serviços da Assembleia da República no sentido de prepararem o ofício que haveria de ser dirigido ao Conselho da Revolução. O seu sentido literal é o de uma ordem interna de serviço e não pode valer como formalização do pedido a que se refere o artigo 281º, nº 1, da Constituição.

5. Pelos motivos expostos, a Comissão Constitucional é de parecer que não se verifica, tal como no caso do seu parecer nº 10/79, de 5 de Abril, um pressuposto essencial para que o Conselho da Revolução possa apreciar a inconstitucionalidade orgânica (e) ou formal do Decreto-Lei nº 113/78, de 29 de Maio - a existência de um pedido que lhe seja dirigido por uma das entidades previstas no artigo 281º, nº 1, da Constituição -, pelo que tal órgão não deve emitir qualquer juízo sobre tal questão.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Maio de 1979. - *Joaquim da Costa Aroso - Fernando Amâncio Ferreira - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Jorge Miranda - Afonso Cabral de Andrade - Jorge Figueiredo Dias - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO Nº 162/79

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não emitir qualquer juízo de constitucionalidade, nos termos do nº 1 do artigo 281º da Constituição, sobre as normas constantes do Decreto-Lei nº 113/78, de 29 de Maio, por o pedido de apreciação de constitucionalidade não ter partido de qualquer das entidades referidas naquela disposição, únicas com competência para o efeito.

Aprovada em Conselho da Revolução, em 14 de Maio de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 122, de 28 de Maio de 1979.)

## MINISTÉRIO DO TRABALHO

### DECRETO-LEI N° 113/78, DE 29 DE MAIO

1. Em cumprimento do disposto na alínea a) do artigo 54° da Constituição e do Programa do Governo, o presente diploma estabelece e actualiza os valores da remuneração mínima garantida (salário mínimo nacional).

2. Com os valores agora fixados não se torna ainda possível, como seria desejável, a plena satisfação das necessidades primárias da população trabalhadora abrangida pelo salário mínimo nacional. A conjuntura desfavorável que se atravessa, nomeadamente no plano do emprego, muito vulnerável à alteração das remunerações mínimas, impõe que se estabeleça um ponto de equilíbrio entre a satisfação daquelas necessidades e a viabilidade económica das empresas e da economia nacional no seu conjunto.

Não obstante o exposto, os valores que agora se estabelecem recuperam o poder de compra entretanto diminuído e melhoram, embora só parcialmente, o valor real do salário mínimo. Por outro lado, é finalmente garantida uma remuneração mínima aos trabalhadores de serviço doméstico.

3. Consagram-se, por outro lado, dois níveis de remuneração mínima garantida para os trabalhadores menores e para os praticantes e aprendizes, obtendo-se um tratamento mais equilibrado e mais justo de situações a que correspondem qualidade de trabalho e sobretudo necessidades sociais marcadamente diferentes.

4. Aquando da elaboração do presente decreto-lei foi dado cumprimento ao disposto nos artigos 56° e 58° da Constituição.

Nestes termos:

O Governo decreta, nos termos da alínea a) do n° 1 do artigo 201° da Constituição, o seguinte:

#### Artigo 1°

(Remuneração mínima mensal garantida)

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, são garantidas as seguintes remunerações mínimas mensais aos trabalhadores por conta de outrem:

- a) 3500\$, para os trabalhadores de serviço doméstico;
- b) 4600\$, para os trabalhadores dos sectores da agricultura, pecuária e silvicultura;
- c) 5700\$, para todos os restantes trabalhadores.

2 - Para os efeitos do número anterior, consideram-se:

a) Trabalhador do serviço doméstico - trabalhador que, por força do contrato de serviço doméstico, exerça com carácter regular funções destinadas à satisfação das necessidades domésticas e familiares de um agregado familiar ou equiparado e dos respectivos membros;

b) Trabalhadores dos sectores da agricultura, pecuária e silvicultura - trabalhadores que prestam serviço a entidades patronais que se dediquem exclusivamente à agricultura, pecuária, serviços relacionados com a agricultura, silvicultura e exploração florestal, com o âmbito sectorial definido pela Classificação das Actividades Económicas Portuguesas por Ramos de Actividade (CAE).

3 - As remunerações mínimas mensais fixadas no n° 1 deste artigo entendem-se como referentes a trabalho em tempo completo e com a duração máxima nacional.

#### Artigo 2°

(Remuneração mínima garantida por casos especiais)

Sem prejuízo de que, na mesma empresa, a trabalho igual deve corresponder remuneração igual, são garantidas aos trabalhadores de idade inferior a 18 anos e aos praticantes e aprendizes as seguintes remunerações mínimas mensais:

- a) Aos trabalhadores de idade inferior a 18 anos, uma remuneração igual a 50% dos montantes fixados no n.º 1 do artigo anterior;
- b) Aos praticantes e aprendizes com idade igual ou superior a 18 anos, uma remuneração igual a 75% dos montantes fixados no n.º 1 do artigo anterior.

Artigo 3.º  
(Remuneração mínima horária garantida)

O valor da remuneração mínima horária garantida é determinado pela seguinte fórmula:

$$Rmg \times 12 / 52 \times n$$

sendo Rmg o valor da remuneração mínima garantida e n o período normal de trabalho semanal máximo nacional.

Artigo 4.º  
(Conteúdo das remunerações mínimas garantidas)

As remunerações mínimas garantidas fixadas nos artigos anteriores não abrangem quaisquer subsídios, gratificações, prémios ou outras prestações equiparadas.

Artigo 5.º  
(Deduções do montante das remunerações mínimas garantidas)

1 - Sobre o montante da remuneração mínima garantida incidem as seguintes deduções:

- a) Valor da remuneração em géneros e da alimentação, desde que usualmente praticadas na região e cuja prestação seja emergente do contrato de trabalho;
- b) Valor do alojamento oferecido pela entidade patronal.

2 - Para os trabalhadores dos sectores da agricultura, pecuária e silvicultura, as prestações em géneros e em alimentação referidas no número anterior não poderão ser avaliadas segundo preços superiores aos correntes na região.

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os valores máximos a atribuir à alimentação e ao alojamento referidos no n.º 1 deste artigo serão os máximos estabelecidos para efeitos de contribuição para a Previdência e abono de família.

4 - O valor da prestação pecuniária da remuneração mínima garantida não poderá, em caso algum, ser inferior a metade do respectivo montante.

Artigo 6.º  
(Isenção de cumprimento das remunerações mínimas garantidas)

1 - As entidades patronais que tenham ao seu serviço cinco ou menos trabalhadores não são obrigadas ao cumprimento das remunerações mínimas fixadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º, desde que comuniquem a não observância ao Ministério do Trabalho, com a indicação da actividade a que se dedicam, do número de trabalhadores ao seu serviço e das respectivas profissões, categorias profissionais e remunerações praticadas.

2 - As entidades patronais que, por força da aplicação da remuneração mínima garantida fixada na alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º, sofram um aumento global de encargos com remunerações de base efectivas mínimas superior a 10 % serão isentas do seu cumprimento, desde que apresentem prova bastante do aumento global dela resultante.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades patronais apresentarão prova bastante ao Ministério do Trabalho, acompanhada da indicação da

actividade a que se dedicam, do número de trabalhadores ao seu serviço e das respectivas profissões, categorias profissionais e remunerações praticadas.

4 - Nas Regiões Autónomas, os elementos referidos nos nºs 1 e 3 serão apresentados nas Secretarias Regionais do Trabalho respectivas, as quais deles darão conhecimento ao Ministério do Trabalho, através dos Ministros da República.

5 - Não poderão ser praticadas remunerações inferiores à mínima garantida para os trabalhadores dos sectores da agricultura, pecuária e silvicultura, com excepção dos casos previstos no artigo 2º.

6 - O Ministério do Trabalho, através dos serviços competentes, fiscalizará as situações previstas nos números anteriores, podendo determinar os inquéritos e inspecções que entender convenientes.

#### Artigo 7º

(Actualização anual das remunerações mínimas garantidas)

1 - As remunerações mínimas garantidas fixadas no presente diploma deverão ser revistas anualmente.

2 - A revisão prevista no número anterior basear-se-á em parecer fundamentado do Conselho Nacional de Rendimentos e Preços, apresentado até 31 de Outubro de cada ano.

3 - Os termos e critérios da revisão das remunerações mínimas garantidas serão definidos por resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos em função do parecer referido no número anterior.

#### Artigo 8º

(Remuneração máxima mensal)

É fixada em 60 000\$ a remuneração máxima mensal para os trabalhadores ao serviço de quaisquer entidades patronais, de empresas públicas ou privadas e das nacionalizadas, nos termos a definir em legislação especial.

#### Artigo 9º

(Formas de remuneração)

1 - Os instrumentos de regulamentação colectiva e os contratos individuais de trabalho só poderão estabelecer, como contrapartida do trabalho prestado, a retribuição a pagar regularmente em cada mês, quinzena, semana ou dia de prestação de trabalho.

2 - Exceptuam-se do disposto no número anterior, exclusivamente, o subsídio de férias e o subsídio de Natal, desde que qualquer deles não exceda a importância correspondente, nos termos daquele preceito, a um mês de retribuição.

3 - Serão nulas, na parte correspondente, as cláusulas ou estipulações que infrinjam o disposto nos números anteriores.

#### Artigo 10º

(Sanções)

1 - As entidades que violarem o disposto nos artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º do presente diploma incorrem em multa de montante equivalente ao quádruplo dos montantes não pagos ou indevidamente pagos.

2 - Responderão pessoal e solidariamente pelo pagamento das multas cominadas no número anterior os autores morais e materiais da infracção.

3 - As multas previstas neste artigo revertem para o Fundo de Desemprego.

#### Artigo 11º

(Legislação revogada)

Fica revogado o Decreto-Lei nº 49-B/77, de 12 de Fevereiro.

#### Artigo 12º

(Vigência e eficácia)

1 - O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

2 - O disposto no nº 1 do artigo 1º e no artigo 2º produz efeitos desde 1 de Abril de 1978.

3

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. - *Mário Soares - Vítor Manuel Ribeiro Constâncio - António Manuel Maldonado Gonelha.*

Promulgado em 10 de Maio de 1978. Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 122, de 29 de Maio de 1978.)

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## PARECER Nº 13/79

*Amnistia - Competência da Assembleia da República para conceder amnistias no foro militar - Incompetência do Conselho da Revolução para conceder amnistias - Amnistia de infracções disciplinares.*

### I

1. Ao abrigo do disposto no nº 4 do artigo 277º da Constituição foi requerida ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República nº 205/I, de 24 de Abril de 1979, sobre «Amnistia de infracções de natureza política».

Por força do disposto na alínea a) do artigo 284º da Lei Fundamental compete à Comissão Constitucional:

a) Dar obrigatoriamente parecer sobre a constitucionalidade dos diplomas que hajam de ser apreciados pelo Conselho da Revolução, nos termos do artigo 277º e nº 1 do artigo 281º.

Em obediência a este preceito se emite o seguinte parecer.

2. O decreto em apreciação contém quatro artigos, dois dos quais, o 3º e 4º, não suscitam problemas quanto à sua constitucionalidade: o 3º preceitua que a amnistia não extingue a responsabilidade civil para com entidades particulares emergente dos factos praticados; o 4º torna imediata a entrada em vigor do diploma.

Os textos integrais dos artigos 1º e 2º são os seguintes:

Artigo 1º - 1 - São amnistiadas as infracções criminais e disciplinares de natureza política, incluindo as sujeitas ao foro militar cometidas depois do 25 de Abril de 1974, nomeadamente as conexas com os actos insurreccionais de 11 de Março e de 25 de Novembro de 1975.

2 - São igualmente amnistiadas as infracções de deserção e ausência ilegítima cometidas em consequência dos actos abrangidos pelo número anterior.

3 - Para os efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se de natureza política as infracções criminais referidas no artigo 39º, § único, do Código de Processo Penal, na sua redacção originária, e as infracções disciplinares da mesma natureza.

4 - Os factos amnistiados pela presente lei não podem servir de fundamento à aplicação de qualquer sanção de carácter criminal, disciplinar ou estatutário.

Art. 2º A presente amnistia não abrange:

a) Infracções cometidas com emprego de bombas ou outros engenhos explosivos;

b) Actos de coacção física ou moral sobre detidos.

3. A amnistia extingue o procedimento criminal e as penas (artigo 125º, nº 3, do Código Penal).

«É doutrina tradicional entre nós que a amnistia elimina todos os efeitos jurídicos da infracção, sob o ponto de vista criminal, salvo os direitos de terceiro» (Beleza dos Santos, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 71, p. 338).

O Código de 1852 dizia que era «acto real de amnistia aquele que, por determinação genérica, manda que fiquem em esquecimento os factos que enuncia antes praticados e acerca deles proíbe a aplicação de leis penais» (artigo 120º).

Esta definição foi suprimida por imperfeita e desnecessária e não ser próprio de um código estabelecer doutrina.

Mas o facto de ter desaparecido «não quer dizer mudança de doutrina, mas convicção da sua desnecessidade» (cit. *Revista e local*).

«A amnistia é um acto de soberania, aparece como uma medida geral e objectiva, visando não tal pessoa determinada, mas tal ou tal categoria de infracções cometidas em certas circunstâncias ou num lapso de tempo determinado. Não se concebe, regra geral, senão como de aplicação a certos delitos de natureza especial: delitos de imprensa, delitos políticos, delitos fiscais, delitos militares, que não têm o carácter odioso dos delitos de direito comum.

O direito de amnistia, que tem sido reconhecido em todos os tempos e por toda a parte, justifica-se pela utilidade que nisso possa haver para a sociedade de fazer esquecer certos factos, de maneira que, quando esta realidade existe, uma das causas fundamentais do direito de punir acaba por faltar, este direito cessa mesmo de existir» (*Précis de Droit Criminel*, de R. Garraud, II.<sup>a</sup> ed., p. 498).

## II

É controversa a natureza da amnistia<sup>46</sup> mas não importa tomar partido sobre a questão, uma vez que a Constituição [artigo 164.<sup>o</sup>, alínea f)], confere à Assembleia da República competência para conceder amnistias, matéria específica e que se não confunde com «fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Conselho da Revolução ou ao Governo» [alínea d)]. É assim a própria Constituição que autonomiza a faculdade da concessão de amnistias no âmbito das diversas faculdades em que se desdobra a competência política e legislativa da Assembleia da República enunciada no artigo 164.<sup>o</sup>.

5. O artigo 1.<sup>o</sup> do decreto em apreciação amnistia as infracções criminais e disciplinares de natureza política, incluindo as sujeitas ao foro militar cometidas depois do 25 de Abril de 1974, nomeadamente as conexas com os actos insurreccionais de 11 de Março e de 25 de Novembro de 1975.

Não há elementos para se duvidar ou suspeitar de violação de qualquer preceito ou princípio constitucional na concessão da amnistia com respeito às infracções criminais e disciplinares de natureza política, de carácter geral, mas já dúvidas podem surgir a respeito das infracções sujeitas ao foro e disciplina militares.

Aquelas estão abrangidas pelo citado artigo 164.<sup>o</sup>, alínea f), mas o artigo 148.<sup>o</sup> da Constituição, conferindo ao Conselho da Revolução competência, na qualidade de órgão político e legislativo, para fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das forças armadas - competência que é exclusiva - pode causar embaraços de interpretação, a tal respeito.

Mas, correctamente interpretados os preceitos constitucionais relativamente a esta questão, temos de concluir que o Conselho da Revolução não tem competência para legislar sobre amnistias.

É certo que o Conselho da Revolução tem competência, como órgão político e legislativo, para legislar sobre as matérias referidas; mas a competência para a concessão de amnistias é específica, como resulta do confronto das alíneas f) e d) do artigo 164.<sup>o</sup>.

A competência para conceder amnistias é definida no citado artigo 164.<sup>o</sup> (artigo 113.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2); e por a Constituição não autorizar o seu exercício por nenhum outro órgão, deve entender-se que faz parte da sua reserva absoluta de competência (artigo 114.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2).

Como sustenta Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 311:

«Salvo excepção expressa, a competência legislativa do Conselho da Revolução em matéria militar está sujeita às restrições que resultam da competência reservada à Assembleia da República. Assim a amnistia por crimes militares ou essencialmente militares não poderá ser concedida por decreto-lei do Conselho da Revolução mas só através de lei da Assembleia da República [artigo 164.<sup>o</sup>, alínea f)]; do mesmo modo, a regulamentação dos direitos fundamentais dos militares enquanto cidadãos (estatuto civil dos militares) pertence igualmente à competência legislativa da Assembleia da República [artigo 167.<sup>o</sup>, alínea d)]».

No mesmo sentido se pronunciou a Comissão de Assuntos Constitucionais, considerando somente duvidosa tal competência quanto às infracções disciplinares

<sup>46</sup> Vide «Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei n.<sup>o</sup> 14/X», in *Revisão Constitucional*, 1971, textos e documentos, pp. 150 e segs.

militares (Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Diário da Assembleia da República, de 26 de Julho de 1977, suplemento ao nº 135).

É evidente que a amnistia só abrange as infracções criminais e disciplinares de natureza política, como estabelece o nº 1 do artigo 1º do decreto; esta restrição exclui da amnistia as infracções que não tenham natureza política, como estabelece o nº 3, ou que estejam abrangidas pelo artigo 2º. É evidente que as infracções disciplinares amnistiadas deverão ter um fim político, como os crimes políticos.

6. Há que salientar que são crimes militares os factos que ofendem directamente a disciplina do exército ou da marinha, e que a lei militar qualifica e manda punir como violação do dever militar, sendo cometidos por militares, ou outras pessoas pertencentes ao exército ou marinha (artigo 16º do Código Penal). Apesar de esses crimes serem infracções à disciplina militar, são os mesmos abrangidos pelo Código Penal, constituindo uma excepção ao preceito do corpo do artigo 15º: «Não são crimes os actos que não são qualificados como tais por este Código» (vide § único, nº 2).

O Código de Justiça Militar (Decreto-Lei nº 141/77, de 9 de Abril) e o Regulamento de Disciplina Militar (aprovado pelo Decreto-Lei nº 142/77, de 9 de Abril) confirmam o que se diz naquele artigo 16º do Código Penal, estabelecendo o artigo 2º daquele Código que «as infracções disciplinares qualificadas como crimes essencialmente militares só podem ser punidas de harmonia com este Código»; e o artigo 3º do Regulamento indica-nos que é infracção disciplinar «toda a omissão ou acção contrária ao dever militar que pelo Código de Justiça Militar não seja qualificada de crime».

Quer isto significar que as infracções disciplinares podem ser punidas como crimes ou como simples faltas disciplinares. A diferença, quanto à punição, estará nas penas a aplicar, conforme a gravidade dos factos. Se os factos a punir são de menor gravidade, poderão deixar de ser punidos como crimes; é o que acontece no caso de infidelidade militar, quando o prejuízo não exceda 200\$ (artigo 193º, nº 2, do Código Penal); com os crimes de furto, roubo, abuso de confiança e burla (artigo 206º); e no caso de dano culposo cometido por militar nas mesmas circunstâncias do artigo anterior (artigo 207º).

Todas estas considerações visam demonstrar que sendo amnistiadas infracções disciplinares que constituem crimes não se vê razão para excluir da amnistia as que não sejam assim qualificadas. E bem se compreende uma tão lata (e exclusiva) competência em matéria de concessão de amnistias, uma vez que os fins a atingir - que são a consecução da paz e um clima de estabilidade social e política - podem ter reflexos sobre a comunidade nacional, extravasando e superando o interesse da disciplina das Forças Armadas.

Como as leis de amnistia correspondem a limitações ao princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, daí (e mais uma razão) que só possa emanar do órgão legislativo representativo de todos os cidadãos que compõem aquela comunidade [artigos 150º e 164º, alínea f)].

A concessão de amnistias, a sua oportunidade e alcance, são da exclusiva responsabilidade da Assembleia da República.

Não cabe a esta Comissão fazer um juízo sobre tal matéria.

Não se estranhe, no entanto, que a amnistia concedida pelo decreto em apreciação tenha abrangido infracções disciplinares e estatutárias, além dos crimes essencialmente militares, uma vez que é o próprio Regulamento de Disciplina Militar a prever tal concessão (artigos 156º e 158º).

7. Algumas dúvidas podem suscitar-se quanto ao nº 4 do artigo 1º do decreto, por este prescrever que os factos amnistiados não podem servir de fundamento à aplicação de qualquer sanção de carácter criminal, disciplinar ou estatutária. Com efeito poder-se-ia supor que esta disposição ultrapassaria o conceito de amnistia e, portanto, a competência definida no artigo 164º, alínea b).

Todavia, na medida em que se entenda que não teria sentido conferir competência para amnistiar determinados factos e não conferir competência para estabelecer o âmbito dos respectivos efeitos, designadamente no que se refere às sanções aplicáveis em razão desses mesmos factos, as dúvidas poderão ser superadas.

8. Uma vez que a concessão da amnistia é da competência exclusiva da Assembleia da República, esta Comissão Constitucional entende que o decreto em apreciação não sofre do vício de inconstitucionalidade.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Maio de 1979. - *José António Fernandes - Jorge Miranda - Joaquim Costa Aroso - Fernando Amâncio Ferreira - Luís Nunes de Almeida - Afonso Cabral de Andrade* (vencido. Tenho para mim como certo que o diploma em causa, enquanto aplicável a militares, se apresenta em manifesta discordância com o disposto na Constituição. A Assembleia da República é o órgão legislativo por excelência; só ficam de fora da sua competência as matérias reservadas à competência legislativa exclusiva, quer do Conselho da Revolução, quer do Governo.

Quanto àquele - e é o que, agora, interessa considerar - compete-lhe exclusivamente, na sua qualidade de órgão político e legislativo, «fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas» [artigo 148º, nºs 1, alínea a), e 2, da Constituição].

Ora, afigura-se-me que a concessão de uma amnistia se quadra perfeitamente à realidade definida na apontada alínea a) do nº 1 do artigo 148º citado. A sua redacção apresenta suficiente elasticidade para poder abranger uma amnistia.

Discute-se, é certo, se a amnistia é um acto político ou um acto legislativo, mas penso que a discussão à volta da sua definição, da sua exacta caracterização, não interessa, agora aqui especialmente.

Basta atentar em que o Conselho da Revolução é o órgão político e legislativo em matéria militar.

Mal ou bem - não interessa discuti-lo - a Constituição estabeleceu uma divisão da competência política e legislativa entre a Assembleia da República e o Conselho da Revolução (artigo 114º, nº 1).

Sendo assim, se não se acatar essa separação, se não se respeitar a divisão de competências, poderemos cair numa situação em que um dos órgãos possa inutilizar por completo a acção de outro ou outros.

Julgo, pois, que o diploma em exame se apresenta como não respeitando a Lei Fundamental, na medida, como disse, em que é aplicável a militares. Votaria, assim, a sua inconstitucionalidade). - *Jorge Figueiredo Dias* (vencido, nos termos e com os fundamentos constantes de declaração anexa) - *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, nos termos e com os fundamentos seguintes:

**I.** Vem constituindo *vexata quaestio* para os juristas - nomeadamente para os cultores da dogmática penal e da teoria do Estado - a definição rigorosa do conceito de amnistia, o desenho dos seus precisos contornos perante figuras próximas como a do perdão, do indulto e da comutação das penas e, bem assim, a determinação exacta da sua natureza jurídica.

Isso explicará, em parte, a circunstância notável de não ser esta já a primeira vez que, no ainda curtíssimo período de vigência da nossa Constituição, leis da amnistia dêem lugar a difíceis e delicados problemas de ordem jurídico-constitucional. Mas não devo eximir-me a declarar, à maneira de introdução, que em meu juízo os problemas jurídico-constitucionais suscitados pelo diploma ora em apreciação são em larga medida - se não mesmo completamente - independentes do conceito que se faça de amnistia, da extensão que se lhe confira e, sobretudo da natureza jurídica que se lhe atribua. Logo porque o problema que está posto a esta Comissão radica, muito mais que naqueles tópicos, no desenho constitucional que se faça da separação e interdependência dos poderes e competências do Conselho da Revolução e da Assembleia da República, como órgãos de soberania, ambos, dotados de funções políticas e legislativas. E depois, em geral, porque cada vez me encontro mais divorciado de todos aqueles que pensam que a dedução lógico-formal a partir de «conceitos» e da sua «natureza» constitui método idóneo de encontrar a solução de concretos problemas jurídicos, incluídos os jurídico-constitucionais.

**II.** Muito mais fecundo é, a meus olhos, tomar consciência clara dos grandes rasgos da linha histórico-evolutiva dos conceitos em causa.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Na exposição posterior tive sobretudo em vista: Beza dos Santos, «Delinquentes habituais, vadios e equiparados no direito português», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 70 e segs., pp. 337 e segs.; Janniti Piromallo, «Amnistia ed indulto», *Novissimo Digesto Italiano*, I; Dell'Andro,

Nos períodos da monarquia absoluta e do Estado de polícia a amnistia fazia parte - conjuntamente com o perdão da pena, o indulto e a comutação, dos quais, teórica e praticamente, mal se distinguia - do acervo de actos indiferenciados de graça ou de clemência, que exclusivamente cabiam na *indulgentia principis*: só o soberano, como supremo e, em rigor, único titular do poder do Estado, tinha competência para os actos que constituíam a expressão pura do arbítrio real.

Bem se compreende, assim, que contra este estado de coisas tenha rigorosamente reagido, como por exemplo nota Eduardo Correia<sup>48</sup>, a Revolução Francesa e todas as correntes de pensamento coevas, dominadas pelos desejos da legalidade e igualdade estritas. Simplesmente, era por um lado indiscutível a função política que, em certas circunstâncias, os actos de clemência ou de graça cumpriam: a de temperar a dureza da justiça (*supplementum iustitiae*), quando particulares circunstâncias políticas, económicas e sociais houvessem tornado aquele rigor aberrante e iníquo<sup>49</sup>; era por outro inestimável a oportunidade deles quando se destinassem a corrigir defeitos legislativos ou de aplicação do direito ou erros judiciários; era por fim conveniente o seu uso moderado quando se propusessem finalidades político-criminais ligadas à reabilitação dos delinquentes<sup>50</sup>.

Por estas razões, o próprio Estado de Direito liberal não pôde renunciar a receber no seu seio tais medidas. E a primeira via da sua compatibilização com o princípio básico da separação dos poderes foi a de imputar em exclusividade a competência para tais actos ao rei, ao «poder moderador» ou - em suma - ao supremo representante do poder político do Estado, sobretudo se e quando ele fosse titular de um poder global de certo modo supra-ordenado aos restantes poderes parcelares e separados. Deste estado de coisas é exemplo o nosso Código Penal de 1852, onde tanto o exercício do poder de amnistiar (artigo 120º) como o de perdoar (artigo 121º) constituíam «actos reais»<sup>51</sup>.

Certo é, porém, que as assembleias legislativas não deixaram - sobretudo, embora não só, onde se instituíram formas republicanas de governo - de reivindicar, não toda, mas uma parte da competência tradicionalmente ligada ao poder de graça. E onde esta reivindicação se viu satisfeita, aí se inscreveu o difícil problema de saber o que entrava na competência da assembleia e o que continuava a pertencer ao mais alto representante do Estado.

Assim se tornou largamente dominante a distinção<sup>52</sup> entre uma *amnistia em sentido amplo*, que caberia no poder das assembleias legislativas, e um perdão, *indulto ou graça*, cujo exercício caberia ao Chefe de Estado ou equivalente. Amnistia em sentido amplo, digo, para assim significar que nela se incluía tanto a amnistia própria, ou anterior à condenação, como a amnistia imprópria, ou posterior à condenação. E amnistia que se distinguia basicamente do perdão ou indulto, enquanto aquela era entendida como medida jurídica (pertencente ao mundo do Direito e, portanto, sujeita a controlo jurisdicional) e

---

«Amnistia», *Enciclopédia del Diritto*, II, 1958, pp. 302 e segs.; Passarelli, «Problemi costituzionali in materia de amnistia ed indulto», *Scuola Positiva*, 1961, pp. 710 e segs.; Gerland, «Bemerkungen zum Bagnadigungsrecht», *FrankFestgabe*, II, 1930, pp. 215 e segs.; Kern, «Die Verdrängung des Rechts durch die Gnade», *Zeitschrift f. d. gesamte Strafrechtswissenschaft*, 43 (1922), pp. 588 e segs.; Kern/Roxin, *Strafverfahrensrecht*, 14ª ed., 1976, § 59; Rüping, «Die Gnade in Rechtsstaat», *Schaffstein-Festschrift*, 1975, pp. 31 e segs.

<sup>48</sup> «Actas das sessões da Comissão Revisora do Projecto da Parte Geral do Código Penal», *Boletim do Ministério da Justiça*, 151 (1965), p. 59.

<sup>49</sup> Assim G. Bettiol, *Diritto Penale*, 10ª ed., 1978, p. 798, com apelo a Maggiore; e Rüping (n. 1), p. 42.

<sup>50</sup> Assim, Junker, «Über Gnadenwesen...», *Zeitschrift f. d. gesamte Strafrechtswissenschaft*, 63 (1951), p. 433.

<sup>51</sup> Vide, sobre estes preceitos, L. M. Jordão, *Comentário ao Código Penal Português*, I, 1853, pp. 254 e segs.

<sup>52</sup> De tradição predominantemente francesa, como o parecer bem assinala na esteira de R. Garraud. A concepção a que o texto alude em seguida obteve clara consagração no Código Penal italiano ainda vigente (artigo 151º), bem como no *Código Penal. Projecto da Parte Geral*, de Eduardo Correia (artigo 117º). É ela, de resto, que preside às considerações de Beleza dos Santos (n. 1), bem como às de Eduardo Correia (n. 2) sobre a matéria.

esta, pelo contrário, como medida graciosa, pré-jurídica (e, portanto, jurisdicionalmente incontrolável).

Com a institucionalização do Estado de Direito social e democrático, porém, a ideia base desta construção - a crença numa «graça» salvífica que viveria antes e fora do Direito - foi sujeita a cerrada contestação<sup>53</sup>: todos os actos de graça, se e na medida em que sejam admissíveis, são actos que se movem no mundo do Direito - desde logo, mas não só, no do direito constitucional -, estão sujeitos ao seu império e, portanto, ao controlo jurisdicional. O que não deixou de se reflectir nos próprios termos da distinção entre amnistia e indulto: por um lado, acentuando os diferentes órgãos de soberania a que cada um devia caber (aquela às câmaras legislativas, este ao mais alto representante do Estado); por outro lado, evidenciando que na amnistia se trata sempre de uma medida ao menos formalmente legal e, deste modo, dotada das características de objectividade, generalidade e impessoalidade; por fim, sugerindo a restrição do conceito de amnistia às medidas legislativas que visem assegurar a isenção de efeitos penais, ou equivalentes, por certos factos, enquanto no indulto se trata de intervenções executivas através das quais, no caso concreto, são afastadas, diminuídas ou suspensas as consequências jurídicas de uma condenação penal, ou equivalente, passada em julgado.

**III.** Em face do que fica exposto, parece serem já possíveis e fundadas algumas conclusões à face do nosso direito constitucional vigente:

1. A Constituição continua a fazer a separação tradicional entre a concessão de amnistias, para a qual atribui competência expressa à Assembleia da República [artigo 164º, alínea f)], e a de indulto e comutação de penas, para a qual é em exclusivo competente o Presidente da República [artigo 131º, nº 1, alínea e)]. Por outro lado, o nosso modelo constitucional afasta-se do que é típico do Estado de Direito liberal, para profundamente se inserir no do Estado de Direito social e democrático. Sendo assim, e faltando completamente uma definição, na lei ordinária, do que deva entender-se por amnistia e por indulto, não é arriscado concluir que o sentido essencial de tais conceitos deve ligar-se ao entendimento que assinalo como constituindo a fase terminal da sua evolução.

2. Deste modo aparece altamente desvalorizada a questão -outrora muito importante e que foi entre nós aprofundadamente discutida<sup>54</sup> - de saber se a concessão de amnistias, para além de acto formalmente legislativo, constitui também acto materialmente legislativo (como sustentam Marnoco e Sousa e Marcelo Caetano) ou antes um acto plural de governo fundamentalmente *contra legem* (como defende Afonso Queiró). Seja de uma forma ou de outra, o que importa é acentuar que, na perspectiva em que me coloco, o poder de amnistiar surge como correspectivo do poder punitivo do Estado - «als das Gegenstück der Strafgewalt des Staates» diz expressamente a este propósito a doutrina alemã<sup>55</sup> - e deve, por conseguinte, ser atribuído ao órgão de soberania com competência para definir os crimes, as infracções e as respectivas sanções a que a amnistia se reporta.

3. Ora este princípio, cuja quase evidência e unânime aceitação não dá lugar em parte alguma - tanto quanto me foi dado investigar - a qualquer dificuldade, há-de suscitar por força intrincadas questões à luz da nossa Constituição de 1976. Por força, quero dizer, de a Constituição ter criado não um, mas *dois órgãos de soberania dotados*

---

<sup>53</sup> Sobretudo por parte da doutrina alemã: cf. p. ex. Mittelbach, «Die Fraga einer Neuergebung des Gnadenrechts», *Neue juristische Wochenschrift*, 1966, pp. 137 e segs.; Preuschen, «Für ein rationales Gnadenrecht», *Neue juristische Wochenschrift*, 1970, pp. 458 e segs.; Rüping (n. 1), pp. 31 e segs.

<sup>54</sup> J. Marnoco e Sousa, *Constituição da República Portuguesa. Comentários*, 1913, pp. 441 e segs.; Marcelo Caetano, *A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político*, 1956, p. 98; Afonso Queiró, *Revisão Constitucional de 1971. Pareceres da Câmara Corporativa*, 1972, pp. 127 e segs. e *Lições de Direito Administrativo*, I, 1976, pp. 93 e segs. (em nota).

<sup>55</sup> P. ex. H.-H. Jescheck, *Lehrbuch des Strafrechts*, Allg. Teil, 3ª ed., 1978, p. 736.

*de competência político-legislativa: o Conselho da Revolução e a Assembleia da República.*

Pode naturalmente - em sede política ou de reforma da Constituição - discordar-se desta decisão dos Constituintes de 76; pode também - e agora já em sede de interpretação jurídico-constitucional - discordar-se daqueles que, como é o caso de Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>56</sup>, sustentam que o referido desenho constitucional do Conselho da Revolução «não constitui uma entorse ao princípio democrático constitucional», mas «significa antes qualificação desse princípio, que traduz a persistência da componente democrática revolucionária, constitucionalmente legitimada ao mesmo título que as restantes componentes daquele princípio». Pode discordar-se de tudo isto. Mas o que a meus olhos não pode contestar-se - em sede hermenêutica jurídico-constitucional e aceite, por isso, o sistema global de organização do poder político da Constituição - é que Conselho da Revolução e Assembleia da República são dois órgãos de soberania de igual hierarquia jurídico-constitucional quanto às matérias que cabem na sua competência político-legislativa e cuja repartição se faz em atenção à natureza daquelas: as matérias de natureza militar atribuídas ao Conselho da Revolução (artigo 148º), as de natureza não militar atribuídas à Assembleia da República (artigos 164º e segs.). Ou, como recentemente se afirmou em parecer desta Comissão Constitucional<sup>57</sup>: «na sequência da concepção desenhada pela Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de Maio (artigo 19º), e que desembocou na II Plataforma de Acordo Constitucional (ponto 3), a Constituição reconheceu o Conselho da Revolução como titular de um poder constitucional próprio, na medida em que aquele órgão de soberania se substituiu ao Governo e à própria Assembleia da República em matéria militar».

Mas sendo assim, torna-se-me seguro que a Assembleia da República tem plena competência para amnistiar quaisquer infracções - crimes, contravenções, contra-ordenações, infracções disciplinares ou outras - para cuja criação, definição e sancionamento lhe caiba competência legislativa. Mas igualmente seguro se me afigura que a *Assembleia da República não tem competência para amnistiar quaisquer infracções - crimes, infracções disciplinares, estatutárias ou outras - para cuja criação, definição e sancionamento, em virtude do seu carácter militar, a competência legislativa lhe esteja subtraída. Nesta parte a competência para conceder amnistias cabe - e cabe em exclusivo - ao Conselho da Revolução.*

4. Perante esta argumentação não me parecem minimamente procedentes quaisquer objecções exegéticas que se fosse tentado a tirar do mero texto da Constituição e, nomeadamente, dos artigos 164º, alínea f), e 167º, alínea e). Objecções que derivariam de a Constituição ter conferido à Assembleia da República competência para conceder amnistias e não ter feito outro tanto, no artigo 148º, relativamente ao Conselho da Revolução no âmbito das matérias próprias; e em ter mencionado expressamente a competência do Conselho da Revolução para definir crimes, penas e medidas de segurança em matéria militar e não ter feito outro tanto relativamente à concessão de amnistias.

E não me impressiona minimamente esta argumentação porque a técnica usada no artigo 148º não foi a de fazer um elenco paralelo ao dos artigos 164º e 167º, mas o de abranger compreensivamente todas estas matérias por referência ao seu objecto e natureza: o carácter militar e a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas. Mais: também no que toca por exemplo aos direitos, liberdades e garantias o artigo 147º, alínea c) não excepçiona o disposto no artigo 148º, nº 1, alínea a); e, todavia, não vejo como possa duvidar-se ser ao Conselho da Revolução que - como se exprimiu o já citado parecer desta Comissão<sup>58</sup> - «cabe competência para regular matéria de direitos,

<sup>56</sup> *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, p. 250.

<sup>57</sup> Parecer nº 8/79, cujas conclusões foram aprovadas pelo Conselho da Revolução (o itálico é meu). *Vide* agora e no contexto da discussão da presente Lei de Amnistia na Assembleia da República, as palavras do Deputado Rui Machete: «... ao nível do legislativo e do executivo existem (entre nós) dois sistemas paralelos de órgãos. Este é, naturalmente, um sistema aberrante [...] mas, entretanto, constitui lei constitucional neste país e é importante que esta, boa ou má, enquanto não for revista, seja escrupulosamente respeitada».

<sup>58</sup> *Vide* nota anterior. Mesmo Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 10, p. 311) não deixam de reconhecer que à competência exclusiva da Assembleia da República só cabe «a regulamentação dos direitos fundamentais dos militares enquanto cidadãos (estatuto civil dos militares)». (Os itálicos são meus.)

liberdades e garantias dos cidadãos enquanto elementos das Forças Armadas ou nelas integrados».

Completamente improcedente seria também, em meu juízo, argumentar para o caso com o facto de o artigo 167º, alínea l), considerar da exclusiva competência da Assembleia da República a «organização da defesa nacional e definição dos deveres decorrentes» - o que mostraria haver restrições à interpretação dada ao artigo 148º. Em primeiro lugar porque, mesmo a ser assim, deveria então dizer-se que tais restrições só deveriam ser aceites onde o texto constitucional inequivocamente as impusesse. Depois, e sobretudo, porque não há ali restrição ou contradição alguma: seria uma concepção tacanha, retrógrada e, na verdade, inadmissível confundir a organização da defesa nacional com matérias de natureza especificamente militar ou reduzi-la a questões meramente atinentes à organização, ao funcionamento e à disciplina das Forças Armadas<sup>59</sup>.

5. Termino apontando um tema que, para a minha concepção das coisas, se afigura essencial. Disse que o poder de amnistiar tem de ser o correspondente do poder de legislar em matéria de definição e sancionamento das infracções respectivas. Mas porquê - perguntar-se-á; quais as razões que justificam uma tal correspondência?

O tema é conhecido da doutrina administrativista, onde de há muito se afirma sob o designativo de princípio do paralelismo das competências<sup>60</sup>: o órgão que tem competência para a prática de um acto é também, quando a lei seja omissa a tal respeito, aquele a quem há-de pertencer a competência para o modificar ou destruir, ou para fazer cessar os seus efeitos. E a razão está na necessidade - verdadeiramente imperativa para um bom funcionamento das instituições - de evitar os conflitos de competências e de assegurar a indispensável harmonia entre órgãos possuidores do mesmo tipo de competência e, neste sentido, de competências concorrentes. De outra forma abrir-se-ia a porta à possibilidade de afrontamentos entre tais órgãos, já que um órgão praticaria um acto para logo em seguida outro órgão o modificar, o destruir ou o privar dos seus efeitos!

Ora isto tem a maior importância para o nosso problema. Segundo o artigo 114º, nº 1, da Constituição «os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição». Trata-se aqui, em meu parecer, de uma norma não simplesmente programática, mas recheada de significado material e pronta, por isso, à sua directa e imediata aplicação. Significa ela, entre o mais, que as normas de competência de órgãos de soberania concorrentes não-de ser interpretadas de modo tal que entre eles se estabeleçam a harmonia e a interdependência, não a autonomia absoluta ou a dependência, com os choques daí inevitavelmente resultantes; por outras palavras e para usar terminologia sociológica hoje muito em voga: de forma que entre elas se estabeleçam estruturas de consenso e não estruturas de conflito. Mas, sendo assim, logo se vê que atribuir ao Conselho da Revolução competência exclusiva para a definição e sancionamento de quaisquer infracções - criminais, disciplinares ou «estatutárias» - de carácter militar e conferir à Assembleia da República competência para as amnistiar é substituir a uma filosofia de consenso uma estrutura de conflito sistemático entre aqueles dois órgãos de soberania e, nesta medida, não só violar a competência definida no artigo 148º, nº 1, alínea a), como infringir materialmente o disposto no artigo 114º, nº 1. Só, pelo contrário, atribuindo ao Conselho da Revolução a competência para amnistiar as infracções que apenas ele pode criar, definir e sancionar, se estará dentro da filosofia de consenso que o respeito e a defesa da Constituição incondicionalmente impõem.

IV. Nestes termos, fui de opinião que o artigo 1º da lei constante do decreto em exame é inconstitucional por violar o disposto nos artigos 148º, nº 1, alínea a), e 114º, nº 1, da Constituição: o nº 1 na medida em que amnistia infracções criminais e disciplinares de natureza militar; o nº 2 na medida em que amnistia infracções de deserção e ausência ilegítima, que constituem infracções de natureza militar; o nº 4 na medida em que dá a factos amnistiados que tenham a natureza de infracções militares o

---

<sup>59</sup> A compatibilização destas disposições alcança-se, por exemplo, reconhecendo simplesmente, como Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 1, p. 335), que «a alínea l) não pode incluir matéria referente à organização das Forças Armadas que é da competência do Conselho da Revolução (artigo 148º)».

<sup>60</sup> Vide por todos A. de Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, 7ª ed., 1976, p. 293.

efeito de não poderem servir de fundamento à aplicação de qualquer sanção de carácter criminal, disciplinar ou estatutário.

Por isso votei no sentido de recomendar ao Conselho da Revolução que se pronunciasse pela inconstitucionalidade do diploma constante no Decreto nº 205/I, de 24 de Abril de 1979, da Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do artigo 278º da Constituição. - *Jorge de Figueiredo Dias*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO Nº 172/79

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República nº 205/I, de 24 de Abril de 1979, sobre «Amnistia de infracções de natureza política».

Aprovada em Conselho da Revolução em 21 de Maio de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 131, de 7 de Junho de 1979.)

# ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## DECRETO N.º 205/I, DE 24 DE ABRIL DE 1979

### Amnistia de infracções de natureza política

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea f) do artigo 164.º da Constituição, o seguinte:

#### Artigo 1.º

1 - São amnistiadas as infracções criminais e disciplinares de natureza política, incluindo as sujeitas ao foro militar cometidas depois do 25 de Abril de 1974, nomeadamente as conexas com os actos insurreccionais de 11 de Março e de 25 de Novembro de 1975.

2 - São igualmente amnistiadas as infracções de deserção e ausência ilegítima cometidas em consequência dos actos abrangidos pelo número anterior.

3 - Para os efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se de natureza política as infracções criminais referidas no artigo 39.º, § único, do Código de Processo Penal, na sua redacção originária, e as infracções disciplinares da mesma natureza.

4 - Os factos amnistiados pela presente lei não podem servir de fundamento à aplicação de qualquer sanção de carácter criminal, disciplinar ou estatutário.

#### Artigo 2.º

A presente amnistia não abrange:

- a) Infracções cometidas com emprego de bombas ou outros engenhos explosivos;
- b) Actos de coacção física ou moral sobre detidos.

#### Artigo 3.º

1 - A amnistia não extingue a responsabilidade civil para com entidades particulares emergentes dos factos praticados.

2 - Se os ofendidos houverem já deduzido pedido de atribuição de indemnização civil em processo crime podem, para o efeito da fixação da mesma, requerer, no prazo de trinta dias a contar da entrada em vigor da presente lei, o prosseguimento do processo.

#### Artigo 4.º

A presente lei entra imediatamente em vigor.

Aprovada em 24 de Abril de 1979.

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## PARECER Nº 14/79

*Reserva de competência legislativa da Assembleia da República - Regime dos direitos, liberdades e garantias - Regulamentação da Rádio e da Televisão - Independência dos meios de comunicação pertencentes ao Estado - Dever de audição dos órgãos de governo regional.*

1. O Conselho da Revolução deliberou, ao abrigo do artigo 277º, nº 3, da Constituição, apreciar a constitucionalidade do decreto emanado do Ministério da Comunicação Social e registado na Presidência do Conselho sob o nº 467-A/79.

De harmonia com o artigo 284º, alínea a), da Lei Fundamental, compete à Comissão Constitucional emitir parecer.

2. O decreto-lei sujeito a exame estabelece que a Radiodifusão Portuguesa, E. P., e a Radiotelevisão Portuguesa, E. P., passam a reger-se pelos estatutos a ele anexos e que dele fazem parte integrante (artigo 1º); e revoga os estatutos aprovados pelos Decretos-Leis nº 274/76, de 2 de Dezembro, e 91-A/77, de 11 de Março (artigo 3º).

Estabelece ainda que, sem prejuízo dos princípios e normas constitucionais, legais e estatutários, o Governo poderá, na prossecução do interesse público e no respeito da autonomia daquelas empresas, determinar a realização de actividades que se integrem no âmbito dos seus objectivos e atribuições e prevê o modo como devem ser suportados os encargos decorrentes de tais actividades (artigo 2º).

No preâmbulo do diploma, dá-se conta da subsistência até agora, por sucessivas prorrogações, do estatuto de excepção para a RTP, EP, aprovado pelo I Governo Constitucional e do facto de até agora não ter sido posta em funcionamento a estrutura constante do estatuto da RDP, EP, aprovado em 1976 ainda antes da entrada em vigor da Constituição. É invocando essas situações, bem como as afinidades da Radiotelevisão e da Radiodifusão e a subordinação de ambas a idênticos condicionalismos constitucionais e legais, que o Governo justifica a aprovação simultânea dos dois estatutos - iguais, salvas as especificidades de cada uma das empresas.

3. Cada um dos estatutos é um extenso texto, dividido nos seguintes capítulos:

I - Denominação, sede, natureza, objecto, atribuições, deveres e direitos (artigos 1º a 12º);

II - Órgãos da empresa (artigos 13º a 35º), com secções de disposições gerais, sobre a assembleia (da radiodifusão ou da radiotelevisão), sobre o conselho de gerência e sobre a comissão de fiscalização;

III - Direitos e deveres dos trabalhadores (artigo 36º);

IV - Tutela (artigos 37º a 39º);

V - Gestão patrimonial e financeira (artigos 40º a 50º);

VI - Pessoal da empresa (artigos 51º a 55º);

VII - Regime fiscal e legal (artigos 56º e 57º, no estatuto da RDP e artigo 56º, no estatuto da RTP).

A RDP e a RTP são pessoas colectivas de direito público dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (artigo 1º, nº 1, em cada um dos estatutos); regem-se pela lei da radiodifusão e pela lei da radiotelevisão, respectivamente, pelos estatutos, subsidiariamente pelo Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, e ainda pelas normas de direito privado naquilo que ali não estiver especialmente regulado (artigo 3º); têm por atribuição fundamental a prestação do serviço público de radiodifusão ou de radiotelevisão (artigo 4º); gozam de poderes de autoridade (artigo 5º); e podem exercer actividades comerciais para a realização das suas atribuições (artigos 9º, nºs 2 e 3, e 10º).

São princípios orientadores da programação: proporcionar uma informação actual, verdadeira, rigorosa e completa; visar a consciencialização da comunidade, no respeito pela sua própria dimensão histórica, sensibilizando-a para os seus problemas e interesses fundamentais, a nível regional e nacional; proporcionar, com espírito pluralista, o acesso do público tanto a correntes e obras consagradas no passado como a correntes

modernas significativas, com liberdade de expressão, discussão crítica e exigência de qualidade, salvaguardando, porém, a integridade moral dos cidadãos e a formação democrática da sociedade; proporcionar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião, no respeito dos direitos fundamentais do cidadão; oferecer ao público oportunidade de convívio baseado em espectáculos de qualidade, diversificados e tanto quanto possível dirigidos às diversas camadas da população; facultar ao público o contacto com as realizações culturais e desportivas de maior relevo, procurando fomentar o seu carácter formativo e educativo; promover a integração das crianças e dos pré-adolescentes na sociedade, de modo simultaneamente educativo e recreativo (artigo 7º, nº 2). O exercício da actividade publicitária pautar-se-á pelos princípios estabelecidos nas leis da radiodifusão e da radiotelevisão e adequar-se-á às regras da demais legislação aplicável (artigo 11º).

São órgãos de cada uma das empresas a assembleia (da radiodifusão ou da televisão), o conselho de gerência e a comissão de fiscalização (artigo 13º). Os titulares dos órgãos são designados por períodos de três anos renováveis (artigo 15º), podem ser destituídos e substituídos livremente e a todo o tempo pela entidade competente para a sua designação (artigo 17º, nº 5) e podem ainda ser destituídos por violação grave dos deveres do seu cargo, a apurar em processo disciplinar de iniciativa do Ministro da Tutela (artigo 17º, nºs 1 a 4).

Compõem a assembleia representantes designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, na proporção de um por cada vinte Deputados de cada partido, com o mínimo de um; cinco representantes dos departamentos governamentais mais directamente relacionados com a actividade da radiodifusão ou da radiotelevisão; um juiz de carreira designado pelo Conselho Superior da Magistratura, dois representantes designados pela Conferência Episcopal da Igreja Católica e um pelas confissões não católicas oficialmente reconhecidas; dois representantes designados pelas confederações sindicais, em termos a regulamentar por elas próprias; um representante escolhido pelos trabalhadores, em eleição em que participem, pelo menos, metade desses trabalhadores; quatro representantes eleitos pelo conjunto das câmaras municipais do continente e um designado por cada uma das regiões autónomas; representantes de sectores e interesses sociais diferenciados da população (nove na RDP e seis na RTP), a eleger pela própria assembleia (artigo 20º, nº 1).

A cada assembleia compete pronunciar-se, mas não deliberar, sobre os planos de desenvolvimento da empresa, os mapas-tipo de programação, o orçamento e o relatório, o balanço, as contas e a proposta de aplicação dos resultados respeitantes ao ano anterior, bem como sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa (artigo 21º).

O conselho de gerência é composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais, nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Tutela, precedendo consulta, nos termos da lei, ao conselho de informação respectivo (artigo 24º). O conselho tem todos os poderes necessários para assegurar a gestão e condução da empresa, o seu funcionamento e desenvolvimento, a administração do seu património e a sua representação em juízo e fora dele, sem prejuízo das normas impostas por lei para a gestão das empresas públicas (artigo 25º, nº 1).

A comissão de fiscalização é composta por um presidente e dois vogais, nomeados por despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano, devendo um deles ser escolhido pelos trabalhadores da empresa em eleição em que participe pelo menos a maioria desses trabalhadores, de entre pessoas devidamente qualificadas para o cargo, com formação contabilística (artigo 30º).

Constituem, designadamente, direitos dos trabalhadores, além da eleição de um membro da assembleia e um vogal da comissão de fiscalização, serem ouvidos, através dos seus órgãos representativos, sobre quaisquer alterações a introduzir no estatuto, exercer o controlo de gestão da empresa nos termos da lei e pronunciar-se, através dos seus órgãos representativos, sobre os assuntos relativamente aos quais sejam consultados pelos órgãos da empresa (artigo 36º). Os trabalhadores devem pôr a sua iniciativa e criatividade ao serviço dos fins superiores do Estado democrático e dos objectivos da empresa definidos na lei e no estatuto, abstendo-se de todo o partidarismo e sectarismo (artigo 53º).

O Ministro da Tutela é o Ministro da Comunicação Social (artigo 37º).

4. A análise atenta dos dois estatutos permite neles surpreender normas de três tipos: normas de sentido administrativo, financeiro ou puramente organizatório, as quais podem reportar-se às bases gerais do regime jurídico das empresas públicas

constantes do citado Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, e dos diplomas que o têm vindo a alterar; normas de conformação jurídica das empresas, tais como as que as qualificam de pessoas colectivas de direito público, com certos poderes de autoridade; e normas que regem as actividades de radiodifusão e radiotelevisão ou que, embora não as regendo, aí se projectam, directa ou indirectamente.

Ao passo que as normas da primeira categoria, as mais numerosas, são caracteristicamente estatutárias, já as das duas outras categorias implicam com decisões de fundo que se colocam num plano diverso e superior, o plano legislativo. Quanto a estas, os estatutos, mesmo se aprovados por decreto-lei, pressupõem ou o «estatuto da informação» - destinado segundo o artigo 38º, nº 7, da Constituição, a estabelecer o regime dos meios de comunicação social, designadamente dos pertencentes ao Estado - ou, pelo menos, as leis da radiodifusão e da radiotelevisão - a que, aliás, não deixam de aludir e de que mais de um dos seus preceitos dir-se-ia estarem dependentes.

Simplesmente, não foram até agora publicados nem o «estatuto da informação», nem as leis da radiodifusão e da radiotelevisão, apesar de terem sido submetidas recentemente à Assembleia da República algumas iniciativas legislativas a elas atinentes<sup>61</sup>. E o problema que se suscita então em sede de juízo de inconstitucionalidade consiste em saber se, não havendo ainda lei decretada pelo Parlamento, poderia o Governo editar tais normas.

5. Não se afigura difícil a resposta ao problema assim posto. Haverá, porém, que manter a distinção entre a segunda e a terceira espécies de normas recortadas.

No tocante às normas contidas nos estatutos agora aprovados pelo Governo que, indo além da mera organização interna das empresas, se ocupam da sua posição frente às demais entidades jurídicas e, nomeadamente, lhes atribuem a qualidade de pessoas colectivas de direito público, nem por se tratar de normas material e formalmente legislativas cabe duvidar da sua constitucionalidade. Não reservadas à Assembleia da República, o Governo poderia editá-las ao abrigo da competência prevista no artigo 201º, nº 1, alínea a) (que efectivamente invoca no decreto-lei).

Pelo contrário, no tocante às normas relativas às actividades da RDP e da RTP será preciso indagar se elas contendem com a matéria de direitos, liberdades e garantias e, em especial, com a de liberdade de expressão e de informação, a qual faz parte da reserva de competência legislativa do Parlamento [artigo 167º, alínea c)].

6. Como se escreveu em anteriores pareceres desta Comissão, o particular melindre dos direitos, liberdades e garantias, a natureza eminentemente política das opções legislativas a fazer e a experiência sofrida do regime anterior determinaram a sua inclusão na reserva de competência legislativa da Assembleia da República<sup>62</sup>; e, nesse domínio, a competência reservada não se limita às bases gerais ou ao seu núcleo fundamental, abarca muito mais do que isso - cabe à Assembleia cobrir esse domínio, até porque a defesa dos direitos, liberdades e garantias passa por aspectos de regulamentação que não se situam apenas no cerne dessa matéria<sup>63 e 64</sup>.

É indiscutível que as actividades da rádio e da televisão implicam directamente com a liberdade de expressão e de informação e com a liberdade de imprensa (artigos 37º e 38º): na nossa época, não há liberdade de expressão e de

---

<sup>61</sup> Sobre a radiodifusão são as seguintes:

- Projecto de lei nº 219/I, in *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, nº 38, de 9 de Março de 1979, pp. 748 e segs.;

- Projecto de lei nº 236/I, *ibidem*, nº 46, de 30 de Março de 1979, pp. 1001 e segs.;

- Proposta de lei nº 238/I, *ibidem*, nº 50, de 18 de Abril de 1979, pp. 1178 e segs.

Sobre a televisão são:

- Projecto de lei nº 167/I, *ibidem*, nº 20, de 22 de Dezembro de 1978, pp. 336 e segs.;

- Projecto de lei nº 197/I, *ibidem*, nº 28, de 26 de Janeiro de 1979, pp. 495 e segs.;

- Proposta de lei nº 229/I, *ibidem*, nº 40, de 16 de Março de 1979, pp. 796-(2) e segs.

<sup>62</sup> Parecer nº 29/77, de 15 de Novembro, in *Pareceres*, III, p. 278.

<sup>63</sup> Parecer nº 9/77, de 17 de Março, in *Pareceres*, I, p. 181.

<sup>64</sup> Cf. ainda, sobre liberdade de imprensa, no mesmo sentido, os pareceres nº 1/77, 26/77 e 29/77, de 18 de Janeiro, 20 de Outubro e 15 de Novembro, respectivamente, in *Pareceres*, I, pp. 47 e segs., e III, pp. 219 e segs. e 275 e segs.

informação se ela não abrange também a rádio e a televisão. Mas, mais do que isso (ou por isso mesmo) a Constituição de 1976 contempla a rádio e a televisão em normas específicas<sup>65</sup>, seja para vedar a propriedade privada na televisão (artigo 38º, nº 6)<sup>66</sup>, seja para conferir direito de antena a certas organizações (artigo 40º)<sup>67</sup>, seja para prescrever as regras fundamentais a que devem obedecer os meios de comunicação social pertencentes ao Estado (artigo 39º)<sup>68</sup>, entre os quais se contam a RDP e a RTP.

Ora, basta pensar nos dois objectivos constitucionais prosseguidos com a utilização dos meios de comunicação social estatizados - salvaguardar a sua independência perante o Governo e a Administração Pública e assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião (artigo 39º, nºs 1 e 2) - para se compreender que, na perspectiva do Estado democrático pluralista (artigo 2º), a regulamentação da rádio e da televisão, naquilo em que dê execução ou exequibilidade (conforme se entender) àqueles princípios, só possa ser realizada através da lei votada pela Assembleia da República ou através de decreto-lei por ela autorizado [artigos 168º e 201º, nº 1, alínea b)].

7. Para além dos princípios orientadores da programação (referido artigo 7º, nº 2, em cada estatuto), são as normas concernentes à composição dos órgãos das empresas e à escolha dos respectivos titulares que mais de perto poderão ter que ver com a efectivação das regras de independência da RDP e da RTP em face do Governo e da Administração Pública e de confronto de opiniões, regras essas instrumentais ou de garantia da liberdade de expressão e de informação através da rádio estatizada e da televisão.

Não é que a composição dos órgãos e a designação dos seus titulares sejam (ou devam ser mesmo) estranhas aos estatutos.

Sabido, porém, como a composição em concreto de cada órgão se reflecte no exercício das suas competências e, por conseguinte, na actividade das empresas (v. g. na programação a adoptar ou no recrutamento do pessoal), torna-se patente que os estatutos aí deverão ser precedidos de lei - a qual ainda quando não disponha sobre a matéria, encerre critérios a esse respeito que, dentro da latitude deixada ao legislador, actualizem os princípios constitucionais.

A observação do direito comparado mostra que, em sistemas de democracia pluralista, se praticam, não um, mas vários modelos de gestão das empresas públicas de radiodifusão e de televisão - tendo em conta as circunstâncias particulares dos diversos países - com maior ou menor acentuação do peso relativo dos governos, dos parlamentos, de órgãos regionais e locais, de entidades e grupos culturais, religiosos, sociais, económicos, etc.<sup>69</sup>. A escolha entre um e outro modelo tem de ser feita em Portugal à luz

---

<sup>65</sup> Fontes: o artigo 23º, nº 2, do projecto de Constituição do Partido Socialista, os artigos 23º e 24º do projecto de Constituição do Partido Popular Democrático e o artigo 50º, nº 5, do projecto de Constituição do Partido Comunista Português. Já em 1970, o projecto de revisão constitucional nº 6/X continha um preceito sobre a rádio e a televisão, o artigo 23º-A [vide *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, suplemento ao nº 59, de 19 de Dezembro de 1970, p. 1236 (2)].

<sup>66</sup> Vide o debate na Assembleia Constituinte, in *Diário*, nº 39, de 29 de Agosto de 1975, pp. 1095 e 1100. O Deputado M. Rebelo de Sousa propôs, sem êxito, que o nº 6 do artigo 38º tivesse a seguinte redacção: «A televisão será objecto de empresa pública autónoma». O Partido Socialista que se absteve, considerou, porém, pelo Deputado Mário Mesquita, que as disposições do artigo seguinte eram suficientes para assegurar o pluralismo na televisão; e o Centro Democrático Social, por meio do Deputado Amaro da Costa, considerou preferível a fórmula negativa aprovada, porquanto ela permitiria o encontro de soluções jurídicas positivas diversificadas.

<sup>67</sup> Cf. *Diário*, nº 40, de 30 de Agosto de 1975, p. 1127, e nº 41, de 3 de Setembro de 1975, p. 1143.

<sup>68</sup> Cf. *Diário*, nº 40, de 30 de Agosto de 1975, pp. 1117 e segs. O Partido Comunista Português, pelo Deputado Vital Moreira, discordou do texto por implicar uma concepção «abstractamente liberal-democrata, obcecada por determinados fenómenos conjunturais» de parlamentarização de toda a vida política nacional. Em substituição de todo o artigo propôs o seguinte: «A lei regulará o regime dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou outras entidades públicas, de modo a, salvaguardando o seu apartidarismo e a possibilidade de expressão das diversas correntes de opinião democrática, promover a mobilização e a consciencialização de todo o povo português na construção do socialismo». A proposta foi rejeitada.

<sup>69</sup> Sobre os sistemas de direcção dos organismos de radiotelevisão nas democracias pluralistas europeias, cf.: Francis Balle, *Institutions et Publics des Moyens d'Information - Presse, Radiodiffusion, Télévision*, Paris, 1973, pp. 357 e segs.; Roland Cayrol, *La presse écrite et audio-visuelle*, Paris, 1973, pp. 331 e segs. 416 e segs., 447 e 461 e segs.; Albino Greco, *La Libertà di Stampa nel Vordinamento giuridico*

das exigências precisas do artigo 39º, e não pode ser feita pelo Governo sem prévia intervenção da Assembleia da República.

De resto, o confronto entre o estatuto da RDP em apreço e um dos projectos de lei apresentados ao Parlamento -que versa também sobre o estatuto da RDP<sup>70</sup> - mostra divergências reveladoras de preferências por modelos diversos. E se elas não deixam de ser significativas quanto à composição e à competência da assembleia<sup>71</sup> e da comissão de fiscalização<sup>72</sup>, são sobretudo importantes no conselho de gerência ou de administração: enquanto que no estatuto todos os membros do conselho são nomeados pelo Governo (artigo 24º), naquele projecto de lei o presidente e um dos vogais são nomeados pelo Governo, o vice-presidente e um dos vogais são eleitos pelo conselho de informação para a RDP e o outro vogal é eleito pela assembleia dos trabalhadores (artigo 22º).

Mais ainda: não apenas os estatutos não se fundam em lei como o estatuto da RDP vem modificar lei anterior dimanada da Assembleia da República, a Lei nº 78/77, de 25 de Outubro. Pois esta lei, no artigo 16º, nº 1<sup>73</sup>, dispõe que enquanto não forem revistas a composição e as atribuições das assembleias de opinião da RDP e da RTP as suas funções e competência serão desempenhadas pelos respectivos conselhos de informação; e segundo o artigo 21º, nº 1, do estatuto da RDP constante do Decreto-Lei nº 274/76, de 12 de Abril, ora revogado, à assembleia de opinião compete eleger o vice-presidente e um vogal do conselho de administração e a comissão de programas [alíneas f) e h)]. Por conseguinte, ao transferir para o Governo a designação de todos os vogais do conselho de gerência e ao não prever a existência da comissão de programas, o estatuto altera o artigo 16º, nº 1, da Lei nº 78/77, conjugado com o artigo 21º, nº 1, alíneas f) e h) do estatuto da RDP; e aqui trata-se claramente da sobreposição de novos critérios - cuja bondade não pertence a esta Comissão discutir - aos critérios legislativos e estatutários anteriormente vigentes.

Por estas razões, independentemente do juízo que possa emitir-se sobre a composição de órgãos como a assembleia, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização de cada uma das empresas nos estatutos, forçoso é concluir que as normas que lhes dizem respeito (artigos 20º, 24º e 30º em cada um dos estatutos) são organicamente inconstitucionais, visto que não assentam em normas decretadas pelo órgão com competência para legislar no domínio do artigo 39º da Constituição.

**8.** Algumas das normas dos estatutos relativos aos órgãos das duas empresas levantam também questões de inconstitucionalidade substantiva. É o caso das que admitem a destituição dos titulares dos órgãos pelas entidades que os designam (artigo 17º, nº 5 em cada estatuto), das que exigem a participação nas eleições para a assembleia e para a comissão de fiscalização de metade ou mais de metade dos trabalhadores, para que as eleições sejam válidas [artigos 20º, nº 1, alínea b), e 30º, nº 2, dos estatutos] e das que atribuem ao Governo o poder de designar todos os membros dos conselhos de gerência (citado artigo 24º de cada estatuto).

Deve considerar-se contrária ao princípio da independência da RDP e da RTP perante o Governo e a Administração Pública a possibilidade de destituição dos titulares

---

*italiano*, Roma, 1974, pp. 26 e segs.; e Claude-Albert Colliard, *Libertes publiques*, 5ª ed., Paris, 1975, pp. 591 e segs. e 613 e segs.

Francis Balle aponta três sistemas: o da designação pelo Governo, directa ou indirectamente, da totalidade dos membros do conselho encarregado da gestão (Grã-Bretanha, Itália); o de designação pelo Governo e por grupos sociais organizados (Suíça, Holanda, França); o de designação pelo Governo, pelo Parlamento e por diversos grupos organizados (Bélgica, República Federal da Alemanha).

<sup>70</sup> Projecto de lei nº 236/I.

<sup>71</sup> Cf. artigos 20º e 21º dos estatutos citados, e 17º e 18º do projecto de lei nº 236/I. As principais diferenças são que, neste projecto, a «Assembleia de Opinião» compreende um representante por cada trinta (e não vinte) Deputados de cada um dos partidos representados na Assembleia da República, com o mínimo de um por cada partido com dez ou mais Deputados, a ela têm acesso três membros designados pelo Conselho da Revolução e tem funções deliberativas em matéria de programação.

<sup>72</sup> Cf. o artigo 30º de cada estatuto e o artigo 27º do projecto de lei nº 236/I. Nos estatutos, o Governo nomeia todos os membros da comissão, embora um sob proposta dos trabalhadores. No projecto, o presidente é designado pelo Governo, um dos vogais pelo conselho de informação e o outro pela assembleia dos trabalhadores.

<sup>73</sup> Que passou a artigo 20º, nº 1, nos termos da Lei nº 67/78, de 14 de Outubro.

de órgãos de designação governamental «livremente e a todo o tempo» «independentemente da invocação de qualquer causa justificativa ou de qualquer procedimento»: aceita-se e justifica-se a destituição em resultado de procedimento disciplinar (artigo 17º, nº 1), não esta destituição livre que poderá assumir cunho político. Pressentem-se ainda as dificuldades, homólogas ou não, que esta mesma regra suscita quanto aos titulares designados por outras entidades que não o Governo<sup>74</sup>.

É duvidosa a constitucionalidade daquelas disposições sobre eleições. Sem pôr em causa a pertinência da preocupação a que pretendem corresponder - conferir às eleições a maior representatividade possível - deve notar-se que regra similar não se encontra a propósito das eleições dos titulares dos órgãos do poder político, de muito maior importância, e que a sua prescrição poderia, a não ser que se estabelecesse o voto obrigatório, frustrar a própria participação de representantes eleitos dos trabalhadores na assembleia e na comissão de fiscalização. Mas o problema não é idêntico ao que já foi posto perante esta Comissão, a propósito da eleição das comissões de trabalhadores<sup>75</sup>, porque a constituição de comissões de trabalhadores é direito fundamental garantido pela Constituição (artigo 55º, nº 1), diversamente do que acontece com a participação de representantes do pessoal nos órgãos das duas empresas.

Quanto à designação de todos os membros do conselho de gerência pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro da Comunicação Social, só por si não briga com a regra da independência fixada no artigo 39º, nº 1, da Constituição<sup>76</sup>. Não é uma eventual coincidência entre um e outro conselho que, em regime democrático, baseado no princípio da maioria (artigo 117º), pode ser inconstitucional. Aliás, tal coincidência obtém-se indirectamente aí onde o Parlamento intervenha na escolha<sup>77</sup>, desde que o Governo disponha de maioria parlamentar de apoio. Tudo está nas funções do conselho de gerência - «todos os poderes necessários para assegurar a gestão e a condução da empresa ...» (artigo 25º, nº 1, citado) - e na sujeição e destituição dos seus membros<sup>78</sup>; e inconstitucional, insista-se, é essa possibilidade de destituição.

**9.** O decreto-lei em exame sofre ainda de inconstitucionalidade formal. É que os estatutos a ele anexos prevêem a presença na assembleia da radiodifusão e na assembleia da televisão de um representante designado por cada uma das regiões autónomas [artigo 20º, nº 1, alínea g), segunda parte, em cada estatuto] sem que se diga que os órgãos de governo próprios das regiões foram ouvidos, como deviam (artigo 231º, nº 2, da Lei Fundamental)<sup>79</sup>.

Decerto, a RDP e a RTP correspondem a serviços públicos de alcance nacional. Mas, ao incluir nas suas assembleias representantes de cada uma das regiões, o presente decreto-lei vem reconhecer que há interesses específicos regionais, que aí devem ter adequada protecção ou, pelo menos, questões que merecem, «no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios»<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> No projecto nº 236/I, a destituição livre nunca é admitida (artigo 14º).

<sup>75</sup> No sentido da inconstitucionalidade do artigo 2º, nº 1, in fine, do Decreto nº 93/I da Assembleia da República sobre «*Comissões de trabalhadores*», que igualmente impunha a participação da maioria dos trabalhadores de cada empresa na eleição da respectiva comissão de trabalhadores, o parecer nº 25/77, de 14 de Setembro, desta Comissão, in *Pareceres*, III, p. 191.

<sup>76</sup> Cf. sobre o problema em geral da designação dos titulares de órgãos de meios de comunicação social estatizados pelo Governo, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, p. 115.

<sup>77</sup> Como sucede no projecto nº 236/I, através do conselho de informação para a RDP.

<sup>78</sup> Ao invés do que se verifica no Reino Unido, e daí a independência da BBC.

<sup>79</sup> Aliás, não foram publicadas, nem consta que tenham sido aprovadas resoluções das assembleias regionais sobre a matéria.

<sup>80</sup> Parecer nº 20/77 desta Comissão, de 18 de Agosto, in *Pareceres*, II, p. 166.

## CONCLUSÃO

A Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o nº 467-A/79, nos termos e para os efeitos do artigo 278º da Constituição, em virtude de os artigos 20º, 24º e 30º dos Estatutos da Radiodifusão Portuguesa, E. P., e da Radiotelevisão Portuguesa, E. P., anexos a esse decreto, infringirem o artigo 167º, alínea c), da Constituição, o artigo 17º, nº 5, de cada um dos estatutos violar o artigo 39º, nº 1, da Constituição e o artigo 20º, nº 1, alínea g), segunda parte, de cada um dos estatutos não respeitar o artigo 231º, nº 2, da mesma Lei Fundamental.

Lisboa e Comissão Constitucional, 17 de Maio de 1979. - *Jorge Miranda - Afonso Cabral de Andrade* (Concordo apenas com a parte do parecer que contempla as inconstitucionalidades material e formal; já não concordo, porém, com a parte referente à inconstitucionalidade orgânica pois não vejo em qualquer dos estatutos - da RDP ou da RTP - normas que afectem minimamente direitos, liberdades ou garantias) - *Jorge Figueiredo Dias* [vencido na parte em que considero que o diploma em apreciação e, nomeadamente, os artigos 20º, 24º e 30º dos estatutos por ele aprovados, não violam o artigo 167º, alínea c), da Constituição, é dizer, não invadem a competência legislativa reservada da Assembleia da República.

Não posso, com efeito, aceitar que a constitucionalidade orgânica da regulamentação editada pelo Governo fique dependente da existência prévia de (como no parecer se afirma) «normas decretadas pelo órgão com competência para legislar no domínio do artigo 39º da Constituição». Pois se assim fosse - e por que, por um lado, tais normas não existem ainda, e, por outro lado, as empresas públicas de rádio e de televisão não podem viver ou subsistir como órgãos iguais ou análogos aos previstos nos artigos 20º, 24º e 30º dos estatutos - bem poderia ser-se levado à conclusão, pelo menos bizarra, de que a falta de tais normas, da exclusiva competência da Assembleia da República, deveria determinar o encerramento dos meios de comunicação social em causa!

É muito outra, em meu modo de ver, a forma como o problema em questão deveria ter sido afrontado. Nenhuma dúvida tenho de que a liberdade de expressão e de informação, consignada no artigo 37º da Constituição, constitui - no que respeita a qualquer meio de comunicação social e, portanto, também aos pertencentes ao Estado - um «direito, liberdade e garantia» nos termos e para os efeitos do artigo 167º, alínea c), da Constituição. Quanto a este ponto, porém, não vi nos estatutos em análise qualquer norma - nem tão-pouco o parecer a assinala - que, no todo ou em parte, regule matéria compreendida pelo artigo 37º.

Já quanto ao artigo 39º - relativamente ao qual o parecer perspectiva o problema da alegada inconstitucionalidade orgânica - as coisas se passam, em meu juízo, por forma diversa. Com ele visa a Constituição, essencialmente, reconhecer e garantir a utilização de certos meios de comunicação social de modo a salvaguardar a sua independência perante o Governo e a Administração Pública, a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e o respeito do pluralismo ideológico. Trata-se, pois, aqui de uma espécie, digamos, de «garantia institucional» e não propriamente - apesar da colocação do artigo 39º no título II em parte I da Constituição - de um «direito, liberdade e garantia» nos termos e para os efeitos do artigo 167º, alínea c). Pode, a esta luz, assinalar-se a alguma das normas estatutárias em causa eventual inconstitucionalidade material - como aceito, e acompanhando nesta parte o parecer, que seja o caso do artigo 17º, nº 5, de cada um dos estatutos. Mas já não concebo que a regulamentação estatutária da composição dos órgãos das empresas - seja qual for o sentido em que ela se faça e exista ou não lei formal anterior em que assente - possa, com sentido, ser reputada organicamente inconstitucional, por violação do artigo 167º, alínea c)]. - *Joaquim Costa Aroso* (vencido em parte, pelas mesmas razões em que se funda o voto que imediatamente antecede). - *Fernando Amâncio Ferreira - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO Nº 173/79

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos nºs 1 e 3 do artigo 278º, pela inconstitucionalidade do decreto emanado do Ministério da Comunicação Social e registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o nº 467-A/79, que contém os estatutos da Radiodifusão Portuguesa, E. P., e Radiotelevisão Portuguesa, E. P., em virtude de em ambos os estatutos os artigos 20º, 24º e 30º infringirem o artigo 167º, alínea c), da Constituição, o artigo 17º, nº 5, violar o artigo 39º, nº 1, da Constituição e o artigo 20º, nº 1, alínea g), segunda parte, desrespeitar o artigo 231º, nº 2, da mesma Lei Fundamental.

Aprovada em Conselho da Revolução em 21 de Maio de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 131, de 7 de Junho de 1979.)

## MINISTÉRIO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

### Decreto registado sob o nº 467-a/79 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho

1. Em 25 de Abril de 1974 a actividade de radiodifusão encontrava-se repartida por um serviço público (a ex-Emissora Nacional), totalmente dependente do Governo e por diversas organizações privadas proprietárias de várias emissoras, com destaque para o ex-Rádio Club Português e Rádio Renascença.

Pouco depois daquela data, inserindo-se no movimento de generalizado assalto aos meios de comunicação social por forças antidemocráticas, todas aquelas emissoras foram objecto de controlo por parte dessas forças, que delas se aproveitaram para a difusão do seu ideário e como instrumento de manipulação, pressão, coação psicológica e agitação com objectivos reconhecidamente antidemocráticos e, até, antinacionais. A própria tentativa de liquidar a democracia, ocorrida em 25 de Novembro de 1975, teve como suporte importante, se não mesmo, fundamental, a instrumentalização de toda a actividade da rádio, como uma das suas armas de maior influência.

Esta, provavelmente, a razão de maior peso que fundamentou a nacionalização de todas as empresas de radiodifusão, à excepção da Rádio Renascença, como decorre do preâmbulo do Decreto-Lei nº 674-C/75, de 2 de Dezembro. Com efeito, aí se diz que «o Conselho da Revolução e o Governo não poderiam continuar a assistir, sem a adequada intervenção, à actuação verdadeiramente contra-revolucionária de algumas das nossas estações emissoras, pese isso à bem intencionada generosidade de alguns dos seus agentes».

Nacionalizadas tais empresas e fundidas na, então designada, Empresa Pública de Radiodifusão, veio esta - já então com a designação de Radiodifusão Portuguesa, E. P. - a ser dotada de um estatuto próprio, constante do Decreto-Lei nº 274/76, de 12 de Abril.

Simultaneamente à nacionalização da Radiodifusão foram igualmente nacionalizadas as posições sociais do capital da Radiotelevisão Portuguesa, S. A. R. L., não pertencentes directa ou indirectamente ao Estado (Decreto-Lei nº 674-D/75, de 2 de Dezembro). E, do mesmo modo, a nova empresa, RTP, E. P., veio a enquadrar-se num estatuto, constante do Decreto-Lei nº 189/76, de 13 de Março, em quase tudo idêntico ao que veio a ser aprovado para a RDP.

A verdade, porém, é que tais estatutos jamais vieram a ser executados nos seus aspectos fundamentais, nomeadamente no que toca à constituição e funcionamento dos seus órgãos. Aliás, tais estatutos foram aprovados por um Governo Provisório (o VI) e antes da entrada em vigor da Constituição da República e dos órgãos de soberania nela previstos.

Face a esta situação, o I Governo Constitucional fixou um estatuto de excepção para a RTP, E. P. (Decreto-Lei nº 91-A/76, de 11 de Março), enquanto que, na Radiodifusão Portuguesa, E. P., se passaram mais de dois anos sem que fosse posta em funcionamento a complexa estrutura prevista no respectivo estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei nº 274/76, de 12 de Abril.

E enquanto aquele estatuto de excepção viu prorrogado sucessivamente o seu prazo de vigência inicialmente fixado, a RDP atingiu níveis de degradação em todos os sectores (administrativo, financeiro e de programação) que ultrapassam todos os limites possíveis numa empresa que presta um serviço público do mais alto valor social.

2. Ora as afinidades que aproximam as actividades de radiotelevisão e de radiodifusão, com objectivos e finalidades idênticas e visando atingir auditórios semelhantes, justifica que as empresas públicas que exerçam aquelas actividades sejam sujeitas a um regime estatutário igual - com salvaguarda, naturalmente, das especificidades de cada uma, tanto mais que são também idênticos os condicionalismos constitucionais e legais a que ambas estão subordinadas.

3. Além disso, dado que a RTP, como a RDP, prestam um efectivo serviço público, parece ser incontroverso que a ambas as empresas deverá ser atribuída a natureza de pessoa colectiva de direito público, definindo-se-lhes, com precisão, o conjunto de poderes de autoridade de suas exclusivas competências.

Esta solução, já ensaiada, aliás, para outras empresas públicas, às quais também está confiada a realização de fundamentais interesses públicos, é alicerce e

garantia da efectiva autonomia e independência da RTP e RDP, cuja concretização, por sua vez, repousa na definição de regras que reduzam ao mínimo a intervenção do Governo e, por outro lado, assenta no estabelecimento dos meios de realização de receitas adequadas à sua autonomia financeira.

Isto sem prejuízo, naturalmente, da sujeição de ambas elas à normal tutela fixada por lei ao Departamento respectivo, nem, por outro lado, às normas gerais impostas às empresas públicas que, para além das especificidades de cada uma daquelas, constituirão o seu ordenamento subsidiário.

4. Como consequência, uma outra característica deverá ficar concretizada nos estatutos de ambas as empresas - é que, para assegurar a efectiva realização prática dos conceitos de autonomia, tanto administrativa como financeira, é urgente e fundamental, por um lado, arrear o caminho da via dos subsídios como meio quase permanente e essencial à exploração das empresas e, por outro lado, evitar as operações a curto prazo realizadas junto da Banca, pondo-se termo à prática, de certo modo institucionalizada, de as entidades públicas credoras não recorrerem à via judicial para recebimento dos valores em dívida, pelo facto de o devedor ser também uma entidade pública.

5. Ainda com uma preocupação semelhante, estabelece-se um dispositivo consagrador de que os serviços que a RTP e a RDP venham a prestar por razões de interesse nacional e que, em si mesmos, constituam para a empresa um encargo especial, sejam cobertos quer pela realização de contratos com o Estado, quer pela concessão de subsídios específicos, em cada caso concreto.

Apesar de ser preocupação evidente restringir ao mínimo a intervenção do Governo em ambas as empresas, no respeito, aliás, do que na Constituição e na Lei se estabelece, terá de se convir, que, nesse mínimo de intervenção, se integra a possibilidade de o Governo apontar objectivos a essas empresas públicas, inerentes à condução de uma política global do país. Quando a realização de tais objectivos traduzir para a RTP ou RDP um investimento não rendível ou com prejuízo, deverá ser o Estado a suportar os respectivos custos.

6. Finalmente, sublinha-se que, para além da caracterização da empresa como pessoa colectiva de direito público, houve a preocupação, no plano da definição dos seus órgãos e no estabelecimento das respectivas competências, de adaptar as soluções não só ao ordenamento legal vigente, mas também aos princípios consagrados nas leis da televisão e da rádio, cujas propostas e projectos de lei foram já entregues à Assembleia da República - o que aconselhou, inclusive, a que não ficassem consagradas no presente diploma, matérias que deverão ter a sua sede legal própria naquelas leis - como ainda se tomaram em conta as experiências de outros países democráticos onde há muito estas questões vêm merecendo um tratamento aprofundado.

Assim, o Governo decreta, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

#### Artigo 1º

A Radiodifusão Portuguesa, E. P., e a Radiotelevisão Portuguesa, E. P., passam a reger-se pelos estatutos anexos a este diploma e que dele fazem parte integrante.

#### Artigo 2º

1 - O Governo, sem prejuízo dos princípios e normas constitucionais e da regulamentação fixada na Lei da Radiodifusão e no Estatuto da Radiodifusão Portuguesa, e na Lei da Televisão e do estatuto da RTP poderá, na prossecução do interesse público e no respeito do princípio da autonomia daquelas empresas, determinar a realização de actividades que se integrem no âmbito dos seus objectivos e atribuições.

2 - Quando a realização daquelas actividades implicar encargos excepcionais para as empresas, que se traduzam em investimentos não rendíveis ou prejuízos, o Estado deverá suportá-los através da celebração de contratos de prestação de serviços ou, em casos especiais de interesse nacional, pela concessão de financiamento através do Orçamento Geral do Estado.

### Artigo 3º

São revogados os estatutos aprovados pelos Decretos-Leis nºs 274/76 e 91-A/77, de 12 de Abril e 11 de Março, respectivamente.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

#### ESTATUTO DA EMPRESA PÚBLICA RADIODIFUSÃO PORTUGUESA, E. P.

### CAPITULO I

#### **Denominação, sede, natureza, objecto, atribuições, deveres e direitos**

#### Artigo 1º

(Denominação e natureza jurídica)

1 - A Radiodifusão Portuguesa, E. P., é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2 - A Radiodifusão Portuguesa, E. P., pode utilizar, para cada um dos seus programas, designação especial que os individualize relativamente aos restantes.

#### Artigo 2º

(Sede)

A RDP tem sede em Lisboa e poderá estabelecer as delegações e instalações que considere necessárias à prossecução dos seus fins em qualquer ponto do território nacional ou no estrangeiro.

#### Artigo 3º

(Direito aplicável)

1 - A RDP rege-se pela Lei da Radiodifusão, pelos presentes estatutos e, subsidiariamente, pelo disposto no Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril.

2 - A RDP reger-se-á ainda pelas normas de direito privado naquilo que na Lei da Radiodifusão, nos seus estatutos e naquele decreto-lei não estiver especialmente regulado.

#### Artigo 4º

(Atribuições)

1 - A RDP tem por atribuição fundamental a prestação do serviço público de radiodifusão de acordo com a definição consagrada como tal na Lei da Radiodifusão.

2 - É das atribuições da RDP a coordenação no âmbito nacional de tudo quanto respeita à execução de tratados, convenções e acordos internacionais relacionados com o fim fundamental da empresa, bem como a representação do Estado Português nos correspondentes organismos internacionais, de acordo com os princípios, normas e orientações fixadas por diploma legal ou pelas entidades competentes.

3 - A RDP poderá ainda dedicar-se a quaisquer actividades complementares relacionadas com as suas atribuições, desde que legalmente permitidas.

#### Artigo 5º

(Poderes de autoridade)

1 - Para a prossecução dos seus fins, a RDP tem o direito de, em conformidade com as leis e regulamentos em vigor, ocupar os terrenos do domínio público e privado do Estado ou outras pessoas colectivas de direito público com vista à montagem das linhas de alimentação de energia e instalações indispensáveis à prestação do serviço a seu cargo, nelas promovendo as alterações que pelas entidades competentes forem julgadas necessárias por motivos de interesse ou de segurança pública.

2 - A RDP goza da faculdade de expropriação de imóveis necessários às suas instalações e das demais facilidades e prerrogativas concedidas por lei aos organismos oficiais de radiodifusão, designadamente o direito de acesso e livre trânsito de agentes e viaturas em quaisquer lugares públicos e a protecção de servidão para os seus centros radiotécnicos.

3 - A RDP tem direito a arrecadar as receitas que sejam contrapartida da prestação dos serviços a seu cargo e dos rendimentos dos bens que administrar ou possuir, de harmonia com o estabelecido na Lei e nos presentes Estatutos, e proceder à cobrança coerciva de taxas e rendimentos do serviço e de outros créditos, nos mesmos termos das dívidas ao Estado.

4 - A RDP será acessoriamente representada pelo Ministério Público em quaisquer tribunais, sem prejuízo do patrocínio por advogado constituído, sempre que o conselho de gerência assim o entenda.

5 - A RDP terá direito à protecção das suas instalações e do seu pessoal, nos mesmos termos dos serviços públicos do Estado.

#### Artigo 6º (Poderes em matéria de programação)

Ressalvado o disposto na Lei da Radiodifusão compete à RDP, e só a esta, decidir o que, para a realização dos seus fins, deve ou não ser incluído na sua programação.

#### Artigo 7º (Deveres fundamentais em matéria de programação)

1 - Para a realização dos seus fins a RDP deverá organizar programas de informação e divulgação, de comentário e crítica, de pedagogia, de instrução, culturais, recreativos, desportivos e infantis, segundo os princípios orientadores consagrados na Lei da Radiodifusão.

2 - São princípios orientadores da actividade da RDP:

- a) Proporcionar uma informação actual, verdadeira, rigorosa e completa sobre os acontecimentos e factos da vida nacional e internacional;
- b) Visar a consciencialização da comunidade, no respeito pela sua própria dimensão histórica, sensibilizando-a para os seus problemas e interesses fundamentais, a nível regional e nacional;
- c) Proporcionar, com espírito pluralista, o acesso do público tanto a correntes e obras consagradas no passado, como a correntes modernas significativas, com liberdade de expressão, discussão crítica e exigência de qualidade, salvaguardando, porém, a integridade moral dos cidadãos e a formação democrática da sociedade;
- d) Proporcionar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião, no respeito dos direitos fundamentais do cidadão;
- e) Oferecer ao público oportunidade de convívio baseado em espectáculos de qualidade, diversificados e tanto quanto possível dirigidos às diversas camadas da população;
- f) Facultar ao público o contacto com as realizações culturais e desportivas de maior relevo, procurando fomentar o seu carácter formativo e educativo;
- g) Promover a integração das crianças e dos pré-adolescentes na sociedade, de modo simultaneamente educativo e recreativo.

3 - Sempre que possível, a RDP fará a transmissão, em directo, de acontecimentos cuja importância e actualidade a justifique.

Artigo 8º  
(Produção e aquisição de programas)

A produção e aquisição de programas pela RDP, deverá efectuar-se no respeito dos seguintes princípios:

- a) A RDP procurará desenvolver a sua actividade de produção de programas radiofónicos não só para utilização própria mas também para difusão no estrangeiro, nomeadamente no âmbito dos núcleos de emigrantes portugueses, independentemente do meio de transmissão utilizado;
- b) A RDP, sem prejuízo da sua independência, deverá actuar no domínio da produção e aquisição de programas, de modo a aproveitar o melhor possível os recursos e a criatividade existentes no País;
- c) A RDP procederá à prospecção, selecção crítica e aquisição dos programas nacionais e estrangeiros na prossecução dos objectivos definidos no artigo anterior;
- d) A RDP procurará manter relações com organizações internacionais e entidades estrangeiras ligadas à produção e difusão de programas.

Artigo 9º  
(Capacidade jurídica)

1 - A capacidade jurídica da RDP abrange todos os direitos e obrigações, bem como todos os actos, incluindo os de gestão privada, necessários ou convenientes à prossecução e realização das suas atribuições e das actividades complementares com estas relacionadas.

2 - Em ordem à realização das suas atribuições, a RDP pode exercer quaisquer actividades comerciais, quer directamente, quer através da sua participação no capital de outras empresas, independentemente da autorização do Ministro da Tutela, não lhe sendo aplicável o regime estabelecido no artigo 9º do Decreto-Lei nº 285/77, de 13 de Julho. Neste último caso, a titularidade, a gestão e o exercício dos direitos sociais inerentes às participações do sector público que assim se constituírem, ficarão pertença da RDP, não lhe sendo aplicável o regime do Decreto-Lei nº 285/77, de 13 de Julho.

Artigo 10º  
(Actividade comercial)

Em ordem à realização dos fins estabelecidos no nº 2 do artigo anterior e nas condições nele definidas, poderá a RDP proceder:

- a) A exploração da publicidade no respeito do que legalmente estiver estabelecido;
- b) À comercialização de produtos, nomeadamente de programas, e publicações relacionadas com as suas actividades;
- c) À prestação de serviços de consultoria técnica;
- d) À prestação de serviços, na medida das suas disponibilidades, no domínio da formação profissional e cooperação com entidades oficiais ou particulares que mantenham cursos profissionais, nomeadamente os que abranjam temas radiofónicos.

Artigo 11º  
(Exercício da actividade publicitária)

O exercício da actividade publicitária na RDP pautar-se-á pelos princípios estabelecidos na Lei da Radiodifusão, adequar-se-á às regras estabelecidas na demais legislação aplicável.

Artigo 12º  
(Dever de prestação de informação)

Os órgãos de gestão e fiscalização da RDP têm o dever de informar officiosamente o Ministro da Tutela sobre os factos mais relevantes da vida da empresa, nomeadamente os consistentes em violação da lei ou do disposto no presente estatuto, bem como o de prestar as informações e os esclarecimentos por ele solicitados.

CAPÍTULO II

**Órgãos da Empresa**

SECÇÃO I

**Disposições gerais**

Artigo 13º  
(Indicação dos órgãos)

Os órgãos da RDP são a assembleia da radiodifusão, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização.

Artigo 14º  
(Requisitos dos titulares dos órgãos)

Os membros dos órgãos da RDP devem ser cidadãos portugueses no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Artigo 15º  
(Duração do mandato e substituição)

1 - Os membros dos órgãos da RDP são eleitos ou designados por períodos de três anos renováveis.

2 - Os membros, cujo mandato terminar antes de decorrido o período por que foram designados, por morte, impossibilidade ou renúncia, destituição, ou perda de direitos ou de funções indispensáveis à representação que exerçam, serão substituídos.

3 - Em caso de impossibilidade temporária, física ou legal, para o exercício das respectivas funções, os membros impedidos podem ser substituídos enquanto durar o impedimento.

4 - Tanto nos casos de substituição definitiva, como nos casos de substituição temporária, o substituto é designado pela mesma forma por que tiver sido o substituído e cessa funções no termo do período para que este tiver sido eleito ou nomeado, salvo se, no caso de substituição temporária, o substituído regressar antes daquele termo ao exercício de funções.

Artigo 16º  
(Posse)

1 - Os membros dos órgãos da RDP tomam posse perante o Ministro da Tutela.

2 - Enquanto se não verificar o efectivo início de funções dos membros eleitos ou designados para um dado mandato, mantêm-se em funções os do mandato anterior.

Artigo 17º  
(Causas e formas de destituição dos membros dos órgãos)

1 - Os membros dos órgãos da RDP podem ser destituídos por violação grave dos deveres do seu cargo, a apurar em processo disciplinar.

2 - O procedimento deve ser instaurado pelo Ministro da Tutela, a quem compete, afinal, decidir, cabendo recurso contencioso de plena jurisdição para o Supremo Tribunal Administrativo.

3 - Iniciado o procedimento, os arguidos podem ser preventivamente suspensos pelo Ministro.

4 - O procedimento salvaguardará sempre as garantias de defesa e seguirá o formalismo processual estabelecido para a função pública.

5 - Os membros dos órgãos da RDP poderão livremente e a todo o tempo ser destituídos e substituídos pela entidade competente para a sua designação, independentemente da invocação de qualquer causa justificativa ou de qualquer procedimento.

#### Artigo 18º (Deliberações)

1 - Para que qualquer dos órgãos da RDP delibere validamente é necessário que esteja presente a maioria dos respectivos membros em exercício.

2 - As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate.

3 - As deliberações ficarão a constar de acta em que se consigne se foram tomadas por unanimidade ou por maioria e só pela acta ou respectiva certidão poderão ser comprovadas.

#### Artigo 19º (Deliberações definitivas e executórias)

Das deliberações definitivas e executórias do conselho de gerência, bem como dos actos da mesma natureza praticados por delegação sua, em que sejam exercidos poderes de autoridade, cabe recurso contencioso, nos termos gerais de direito, para o Supremo Tribunal Administrativo.

### SECÇÃO II

#### **Assembleia da radiodifusão**

#### Artigo 20º (Composição)

1 - A assembleia da radiodifusão é composta por representantes do público utente da radiodifusão nos termos seguintes:

- a) Representantes designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, na proporção de um por cada vinte deputados de cada partido, com o mínimo de um;
- b) Cinco representantes dos departamentos governamentais mais directamente relacionados com a actividade da radiodifusão;
- c) Um juiz de carreira designado pelo Conselho Superior da Magistratura;
- d) Dois representantes designados pela conferência Episcopal da Igreja Católica e um pelas confissões não católicas oficialmente reconhecidas;
- e) Dois representantes designados pelas confederações sindicais, em termos a regulamentar por elas próprias;
- f) Um representante escolhido pelos trabalhadores da RDP, em eleição em que participem, pelo menos, metade desses trabalhadores;
- g) Quatro representantes eleitos pelo conjunto das câmaras municipais do continente e um designado por cada uma das regiões autónomas;
- h) Nove representantes de sectores de interesses sociais diferenciados da população, a eleger pela própria assembleia da radiodifusão, na primeira reunião deste órgão.

2 - Nos casos de eleição prevista no número antecedente, a mesma efectuar-se-á por voto directo e secreto.

3 - O presidente da assembleia da radiodifusão, será o juiz de carreira designado nos termos da alínea c) do nº 1.

#### Artigo 21º (Competência)

1 - Compete à assembleia da radiodifusão:

- a) Apreciar e pronunciar-se sobre os planos de desenvolvimento da empresa, designadamente no campo da produção;
- b) Apreciar e emitir parecer sobre os mapas-tipo de programação;
- c) Apreciar e emitir parecer, até 15 de Outubro, sobre o orçamento relativo ao ano seguinte;
- d) Pronunciar-se até 15 de Março de cada ano, sobre o relatório, o balanço, as contas do exercício e a proposta de aplicação dos resultados respeitantes ao ano anterior, bem como o respectivo parecer da comissão de fiscalização, a enviar à aprovação do Ministro da Tutela;
- e) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa emitindo os pareceres e recomendações que considerar convenientes;
- f) Eleger o vice-presidente e dois secretários da assembleia;
- g) Elaborar e alterar o seu regimento;
- h) Exercer as demais funções que lhe caibam nos termos da lei e deste Estatuto.

2 - Os elementos referidos nas alíneas a) e b) do número anterior deverão ser fornecidos à assembleia, de modo a permitir-lhe emitir parecer, até trinta dias antes do início da sua execução, sendo de quinze dias o prazo mínimo de entrega do projecto de orçamento.

3 - A assembleia da radiodifusão poderá solicitar ao conselho de gerência e à comissão de fiscalização os elementos de informação necessários para o desempenho das suas funções.

#### Artigo 22º (Regime das sessões)

1 - A assembleia da radiodifusão terá duas sessões ordinárias por ano, com início estabelecido pelo seu presidente de modo a habilitá-la a exercer as competências que lhe são cometidas.

2 - As eleições previstas no artigo anterior deverão realizar-se na primeira sessão de cada mandato.

3 - A assembleia da radiodifusão reunirá, extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente ou a requerimento de um terço dos seus membros, do conselho de gerência ou da comissão de fiscalização, com indicação expressa dos assuntos que desejam submeter-lhe.

4 - Nas sessões extraordinárias apenas serão debatidos os assuntos expressamente indicados no requerimento ou requerimentos de convocação.

5 - As sessões serão convocadas pelo presidente da assembleia, com antecedência mínima de dez dias, por carta registada com aviso de recepção, dirigida a todos os membros e por anúncio na rádio, mencionando-se, em ambos os casos, a ordem de trabalhos.

6 - As sessões da assembleia não serão públicas, podendo, no entanto, o conselho de informação para a RDP, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização assistirem às sessões ou fazerem-se representar nelas, com a faculdade de usar da palavra mas não de votar.

7 - Em caso de falta do presidente e do vice-presidente da Mesa, presidirá o membro da assembleia mais idoso e os secretários serão, nas suas faltas, substituídos por membros da assembleia nomeados *ad hoc* pelo presidente.

Artigo 23º  
(Remunerações e abonos)

1 - Os membros da assembleia da radiodifusão que não forem trabalhadores da empresa, perceberão, por cada reunião a que assistam, uma senha de presença e terão direito a um subsídio para despesas de transportes e a ajudas de custo, quando, residindo ou encontrando-se fora de Lisboa, participem em reuniões ou actos do serviço.

2 - Os montantes correspondentes serão fixados por despacho do Ministro da Tutela.

SECÇÃO III

**Conselho de gerência**

Artigo 24º  
(Composição)

O conselho de gerência é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais, nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Tutela, precedendo consulta, nos termos da lei, ao conselho de informação para a RDP.

Artigo 25º  
(Competência)

1 - O conselho de gerência tem todos os poderes necessários para assegurar a gestão e condução da empresa, o seu funcionamento e desenvolvimento, a administração do seu património e a sua representação em juízo e fora dele, sem prejuízo das normas impostas por lei para a gestão das empresas públicas.

2 - Competirá ainda ao conselho de gerência, nomeadamente:

- a) Criar a estrutura e organização adequadas ao bom funcionamento da empresa definindo a composição, atribuições e competência respectivas;
- b) Submeter à aprovação do Ministro da Tutela os planos de actividade económica e financeira, anuais e plurianuais;
- c) Submeter à assembleia da radiodifusão os elementos a que se referem as alíneas a) a d) do artigo 21º;
- d) Elaborar o relatório e as contas e apresentá-los para os devidos efeitos à assembleia da radiodifusão e ao Ministro da Tutela;
- e) Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis, neste caso sob parecer favorável da comissão de fiscalização;
- f) Contratar a recepção ou a prestação de serviços de qualquer natureza;
- g) Delegar competência e constituir mandatários e agir em juízo para salvaguarda dos direitos e interesses da empresa;
- h) Decidir sobre o estabelecimento de delegações e instalações da empresa;
- i) Celebrar acordos com entidades ou empresas congéneres, nacionais ou estrangeiras, sobre a execução dos serviços comuns ou em âmbito de cooperação, auxílio ou desenvolvimento, de acordo com o que for determinado;
- j) Deliberar sobre o exercício, modificação ou cessação de actividades acessórias das atribuições da empresa;
- l) Celebrar contratos-programas com o Estado, contrair empréstimos e celebrar os demais contratos necessários à prossecução da actividade da RDP;
- m) Fixar as condições de trabalho e regulamentar a organização interna da empresa;
- n) Desempenhar as demais funções que lhe sejam cometidas pela lei e por este Estatuto.

3 - Nos regulamentos internos poderão ser desconcentrados poderes sob reserva de superintendência do conselho de gerência.

#### Artigo 26º

(Competência do presidente do conselho de gerência)

1 - Compete ao presidente do conselho de gerência:

- a) Presidir ao conselho directivo e coordenar a sua actuação;
- b) Submeter a despacho ministerial os assuntos que dele careçam;
- c) Representar a RDP, tanto no plano nacional como no internacional;
- d) Convocar reuniões conjuntas do conselho de gerência e da comissão de fiscalização sempre que o julgar conveniente;
- e) Exercer a inspecção superior dos serviços;
- f) Desempenhar as demais atribuições que lhe são cometidas no presente Estatuto e nos regulamentos da empresa.

2 - O presidente do conselho de gerência poderá delegar no vice-presidente ou em quaisquer dos vogais do conselho de gerência, poderes da sua competência.

3 - Nas suas faltas e impedimentos, o presidente do conselho de gerência é substituído pelo vice-presidente, e, na falta ou impedimento deste, pelo vogal que for indicado pelo Ministro da Tutela.

#### Artigo 27º

(Vinculação da Empresa em actas e documentos)

1 - Salvo os casos de delegação expressa para assinatura de certos actos, para que a empresa fique obrigada é necessária a assinatura de dois membros do conselho de gerência.

2 - Os actos e documentos de mero expediente podem ser assinados apenas por um dos membros do conselho de gerência, ou por funcionário superior a quem haja sido concedida tal delegação.

#### Artigo 28º

(Regime de sessões)

1 - O conselho de gerência reúne ordinariamente, uma vez por semana, e extraordinariamente sempre que seja convocado pelo seu presidente, por sua iniciativa, ou a pedido de qualquer membro deste conselho ou da comissão de fiscalização.

2 - As reuniões do conselho de gerência serão preparadas pelo seu presidente, que também as conduzirá.

3 - Às reuniões do conselho de gerência poderão assistir um ou mais membros da comissão de fiscalização, sempre que o presidente do conselho de gerência o julgue conveniente ou o presidente daquela comissão o solicite.

#### Artigo 29º

(Remunerações e mais condições do exercício de funções)

1 - Os membros do conselho de gerência receberão as remunerações que forem fixadas de harmonia e nos termos do estabelecido no Estatuto do Gestor Público e legislação aplicável.

2 - Os membros do conselho de gerência são dispensados de caução.

3 - Quando a designação recair em funcionário público, as funções de membros do conselho de gerência serão exercidas em comissão de serviço, contando o tempo de exercício como serviço público para todos os efeitos legais.

4 - Quando a designação recair em trabalhador da empresa, este conservará o direito ao lugar que ocupar nos quadros da empresa à data em que for designado, contando-se o período em que exercer funções como tempo de serviço.

5 - O trabalhador da empresa, designado membro do conselho de gerência, não poderá exercer cumulativamente com essas funções a do seu posto normal, sendo-lhe assegurado o direito ao lugar nos termos da lei.

6 - Os membros do conselho de gerência terão os mesmos direitos e deveres dos trabalhadores da empresa em matéria de previdência e abono de família.

#### SECÇÃO IV

##### **Comissão de fiscalização**

###### Artigo 30º (Composição)

1 - A comissão de fiscalização é constituída pelo presidente e dois vogais.

2 - Os membros da comissão de fiscalização serão nomeados por despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano por períodos de três anos, renováveis, devendo um deles ser escolhido pelos trabalhadores da empresa, em eleição em que participe, pelo menos, a maioria desses trabalhadores, de entre pessoas devidamente qualificadas para o cargo, com formação contabilística.

3 - Um dos membros será obrigatoriamente revisor oficial de contas.

###### Artigo 31º (Competência)

Compete à comissão de fiscalização:

- a) Velar pelo cumprimento das normas reguladoras da actividade da empresa;
- b) Fiscalizar os actos de gestão da empresa;
- c) Acompanhar a execução dos planos de actividade e financeiros plurianuais, dos programas anuais de actividade e dos orçamentos anuais;
- d) Examinar a contabilidade da empresa;
- e) Verificar as existências de quaisquer espécies de valores pertencentes à empresa ou por ela recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- f) Verificar se o património da empresa está correctamente avaliado;
- g) Verificar a exactidão do balanço, da demonstração de resultados, da conta de exploração e dos restantes elementos a apresentar anualmente pelo conselho de gerência e emitir parecer sobre os mesmos, bem como sobre o relatório anual do referido conselho;
- h) Dar conhecimento aos órgãos competentes das irregularidades que apurar nos actos de gestão da empresa;
- i) Pronunciar-se sobre a legalidade e conveniência dos actos do conselho de gerência nos casos em que a lei ou o estatuto exigirem a sua aprovação ou concordância;
- j) Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa, que seja submetido à sua aprovação pelo conselho de gerência.

###### Artigo 32º (Deveres de fundamentação)

As recusas de visto da comissão de fiscalização e os votos discordantes dos seus membros serão sempre fundamentados devidamente.

###### Artigo 33º (Reuniões)

A comissão de fiscalização terá uma reunião ordinária mensal e as reuniões extraordinárias que forem convocadas pelo presidente, por dois vogais ou pelo conselho de gerência.

Artigo 34º  
(Regime de delegações)

A assistência às reuniões do conselho de gerência e as demais funções que cabem à comissão de fiscalização poderão ser asseguradas, quando susceptíveis disso, em regime de delegação em um ou dois dos seus membros, conforme a natureza dos assuntos a discutir.

Artigo 35º  
(Remunerações e mais condições do exercício de funções)

- 1 - Os membros da comissão de fiscalização receberão as remunerações fixadas na lei.
- 2 - Os membros da comissão de fiscalização estão dispensados de prestar caução.

CAPÍTULO III

**Direitos e deveres dos trabalhadores**

Artigo 36º  
(Direitos e deveres dos trabalhadores)

- 1 - Os trabalhadores da RDP têm os direitos e os deveres que lhes são assegurados e impostos pela Constituição e pelas demais leis aplicáveis.
- 2 - Compete-lhes designadamente:
  - a) Eleger, nos termos estabelecidos neste Estatuto, um membro da assembleia da radiodifusão e um vogal da comissão de fiscalização;
  - b) Serem ouvidos através dos seus órgãos representativos sobre quaisquer alterações a introduzir no Estatuto da empresa;
  - c) Exercer o controlo de gestão da empresa, nos termos da lei;
  - d) Pronunciar-se através dos seus órgãos representativos sobre os assuntos relativamente aos quais sejam consultados pelos órgãos da empresa.
- 3 - Os trabalhadores da RDP estão nomeadamente adstritos ao cumprimento dos regulamentos da empresa.

CAPÍTULO IV

**Tutela**

Artigo 37º  
(Ministro da Tutela)

Para efeitos do previsto neste Estatuto e para todos os demais efeitos o Ministro da Tutela é o Ministro da Comunicação Social.

Artigo 38º  
(Tutela económica e financeira)

- 1 - A tutela económica e financeira da RDP compreende:
  - a) O poder de dar instruções genéricas ao conselho de gerência no âmbito da política geral de desenvolvimento do sector;
  - b) O poder de exigir todas as informações e documentos julgados úteis para acompanhar de modo continuado a actividade da empresa;
  - c) O poder de ordenar inspecções e inquéritos ao funcionamento da empresa ou a certos aspectos desta, independentemente da existência de indícios da prática de irregularidades;

- d) O poder de dar instruções genéricas sobre a política de actuação da RDP nos organismos internacionais a que esta pertença, bem como nas reuniões que tenham por objectivo a celebração de tratados, convenções e acordos que interessem ao serviço de radiodifusão.
- e) O exercício de quaisquer outros poderes que ao Ministro da Tutela sejam conferidos por lei ou pelo presente Estatuto.

2 - Dependem da autorização ou aprovação do Ministro da Tutela:

- a) Os planos de actividade económicos e financeiros anuais e plurianuais;
- b) Os orçamentos anuais de exploração e de investimento, bem como as suas actualizações;
- c) Os critérios de amortização e reintegração;
- d) O balanço, demonstração dos resultados e a aplicação destes, designadamente a constituição de reservas;
- e) A alteração do montante da taxa de radiodifusão;
- f) A contracção de empréstimos em moeda nacional por prazo superior a sete anos ou em moeda estrangeira, a emissão de obrigações, a aquisição de participações no capital de sociedades, desde que excedam mais de 20 % do respectivo capital;
- g) O estatuto do pessoal, em particular no que respeita à fixação de remunerações.

3 - Em relação às alíneas a) a d) do número antecedente, deve a empresa dar conhecimento das respectivas matérias ao Ministério das Finanças e do Plano.

4 - Em relação às matérias referidas na alínea f) no que se refere à contracção de empréstimos em moeda estrangeira é necessário a autorização do Ministro das Finanças e Plano sendo, quanto à alínea g), necessária a concordância do Ministro do Trabalho.

#### Artigo 39º (Expropriações)

Competirá ao Ministro da Tutela a declaração da utilidade pública das expropriações necessárias à consecução dos fins da empresa, e sua eventual urgência, com a conseqüente aprovação dos respectivos projectos, sem prejuízo da competência do Conselho de Ministros, estabelecida na lei, para outros casos.

### CAPITULO V

#### **Gestão patrimonial e financeira**

#### Artigo 40º (Princípio fundamental e receitas)

1 - Para realização dos seus fins estatutários a RDP administrará o seu património com plena autonomia, sem sujeição às normas de contabilidade pública, mas de acordo com as regras disciplinadoras do Plano Oficial de Contas.

2 - Pelas dívidas da empresa responde apenas o respectivo património.

3 - Constituem receitas da RDP, nomeadamente:

- a) O produto da cobrança da taxa de radiodifusão;
- b) O produto das receitas de publicidade;
- c) O rendimento de bens próprios;
- d) Os dividendos percebidos pelas suas participações no capital de outras sociedades;
- e) Doações, heranças ou legados que lhe sejam destinados;
- f) Subsídios pela prestação de serviços de interesse nacional;
- g) Quaisquer outras receitas que lhe advenham do exercício da sua actividade.

Artigo 41º  
(Aquisição e conservação do património)

1 - A RDP manterá em bom estado de funcionamento todos os equipamentos, máquinas, utensílios, acessórios e sobresselentes integrados no seu património ou a ele afectos necessários para assegurar a regularidade, continuidade e eficiência dos seus serviços.

2- A RDP de acordo com as suas possibilidades financeiras, procurará introduzir progressivamente no material de exploração os aperfeiçoamentos técnicos que forem postos em prática por organizações congéneres de reconhecido prestígio e que contribuam para melhorar a qualidade do serviço.

Artigo 42º  
(Administração de bens)

1 - A RDP administra os bens do domínio público do Estado afecto à exploração dos serviços a seu cargo, devendo manter em dia o respectivo cadastro, afectar-lhe os bens que nele convenha incorporar, desafectar os dispensáveis e assegurar a respectiva guarda e manutenção.

2 - Os bens do domínio privado da RDP afectos à exploração dos seus serviços e demais bens que a empresa receba ou adquira para realização dos seus fins constituem seu património privativo.

Artigo 43º  
(Obtenção de crédito)

1 - A RDP pode contrair empréstimos, titulados e garantidos por qualquer das formas de uso corrente, nomeadamente através da emissão de obrigações e da prestação de garantias reais.

2 - A RDP pode adquirir obrigações próprias.

Artigo 44º  
(Regras orçamentais)

1 - A gestão económica e financeira da RDP será prolongada e disciplinada por planos de actividade e financeiros, anuais e plurianuais, e orçamentos anuais de exploração e investimentos, que consignem os recursos indispensáveis à cobertura das despesas nele previstas.

2 - Os planos financeiros devem prever, especialmente em relação aos períodos a que respeitem, a evolução das receitas e das despesas, os investimentos projectados e as fontes de financiamento.

3 - Os planos plurianuais serão actualizados em cada ano e deverão traduzir a estratégia da empresa a médio prazo, integrando-se nas orientações definidas no planeamento para o sector em que a empresa se insere.

4 - Os exercícios coincidem com os anos civis.

Artigo 45º  
(Regras orçamentais - Continuação)

1 - A RDP elaborará em cada ano económico orçamentos de exploração e investimento, por grandes rubricas, a submeter à aprovação do Ministro da Tutela, sem prejuízo dos desdobramentos internos destinados a permitir conveniente descentralização de responsabilidades e adequado controlo de gestão.

2 - As actualizações orçamentais, a elaborar pelo menos de seis em seis meses, devem ser aprovadas pelo Ministro da Tutela:

a) Quanto aos orçamentos de exploração, desde que originem diminuição significativa de resultados;

b) Quanto aos orçamentos de investimento, sempre que, em consequência deles, sejam significativamente excedidos os valores inicialmente previstos.

3 - Os projectos dos orçamentos a que se refere o nº 1, acompanhados de um relatório do conselho de gerência e de um parecer da comissão de fiscalização, serão remetidos até 30 de Outubro de cada ano ao Ministro da Tutela, que os aprovará depois de ouvido o Ministro responsável pelo planeamento, até 15 de Dezembro seguinte.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a empresa deve enviar ao Ministro da Tutela e ao Ministro responsável pelo planeamento, até 31 de Agosto de cada ano, uma primeira versão dos elementos básicos dos seus planos de produção e investimento para o ano seguinte, a fim de poderem ser considerados no processo de elaboração do plano económico nacional e de este poder ter, por sua vez, influência na fixação dos projectos definitivos dos orçamentos de exploração e de investimentos.

#### Artigo 46º (Regras orçamentais - Continuação)

1 - O orçamento anual da RDP será publicado na parte complementar do Orçamento Geral do Estado, após visto do Ministro das Finanças, nos casos em que sejam previstos subsídios do Estado.

2 - As transferências de verbas orçamentais dependem de simples deliberação do conselho de gerência.

3 - A abertura de créditos especiais e o reforço de dotações orçamentais, com compensação em excesso de receitas a cobrar, serão autorizados por deliberação do conselho de gerência, com parecer favorável da comissão de fiscalização.

#### Artigo 47º (Contabilidade)

1 - A contabilidade da RDP obedecerá às regras de gestão empresarial que lhe são próprias.

2 - Os livros de escrita principais terão termos de abertura e encerramento assinados e rubricados em todas as folhas pelo Presidente do conselho de gerência ou, em sua delegação, por um administrador ou pelo director dos respectivos serviços, dispensando-se quaisquer outras formalidades de legalização.

#### Artigo 48º (Resultados)

1 - Quando a conta de ganhos e perdas encerre com lucros, o saldo, depois de completamente amortizados eventuais prejuízos transitados de exercícios anteriores, terá a seguinte distribuição:

- a) Um mínimo de 10 % e um máximo de 20% para reserva geral;
- b) Para reservas especiais, as percentagens que forem julgadas convenientes;
- c) O remanescente terá o destino que lhe for fixado por despacho do Ministro das Finanças, sob proposta do conselho de gerência.

2 - No caso de a conta saldar com prejuízos que não possam ser suportados pela reserva geral, será esse prejuízo levado à conta do exercício seguinte.

#### Artigo 49º (Organização e apresentação anual de elementos de escrita, relatórios e pareceres)

1 - A RDP elaborará com referência a 31 de Dezembro de cada ano, os documentos seguintes:

- a) Relatório do conselho de gerência, dando conta da forma como foram atingidos os objectivos da empresa e analisando a eficiência desta nos vários domínios da sua actuação;
- b) Balanço e demonstração de resultados;
- c) Discriminação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos realizados a médio e a longo prazo;
- d) Mapa de origem e aplicação de fundos;
- e) Mapas de amortizações e provisões.

2 - Os documentos referidos no número anterior e o parecer da comissão de fiscalização serão enviados durante o mês de Março do ano seguinte, ao Ministro da Tutela, que os apreciará e aprovará até 30 de Abril.

3 - Os documentos mencionados no nº 1 serão após a sua aprovação pelo Ministro da Tutela, enviados ao órgão central de planeamento.

4 - O relatório anual do conselho de gerência, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer da comissão de fiscalização serão publicados no Diário da República por conta da empresa.

#### Artigo 50º

(Tribunal de Contas)

As contas da RDP não são submetidas a julgamento do Tribunal de Contas.

### CAPÍTULO VI

#### **Pessoal da Empresa**

#### Artigo 51º

(Estatuto do pessoal)

1 - As relações entre a RDP e os trabalhadores ao seu serviço reger-se-ão nos termos das leis de trabalho e do disposto neste Estatuto, sendo-lhes nomeadamente aplicáveis o regime jurídico do contrato de trabalho e da duração do trabalho, este após a necessária regulamentação, com as adaptações que venham a ser feitas por decreto.

2 - É ainda aplicável aos trabalhadores com as necessárias adaptações, o regime do Decreto nº 47 991, de 11 de Outubro de 1967.

#### Artigo 52º

(Comissões de serviço)

1 - Podem exercer funções na RDP, em comissão de serviço, incluindo o exercício de cargos nos órgãos da empresa, funcionários do Estado, dos institutos públicos e das autarquias locais, bem como trabalhadores de outras empresas públicas, os quais manterão todos os direitos inerentes ao seu quadro de origem, incluindo os benefícios de aposentação ou reforma e sobrevivência, considerando-se todo o período da comissão como serviço prestado nesse quadro.

2 - Também os trabalhadores da RDP, devidamente autorizados pelo conselho de gerência, podem exercer funções no Estado, institutos públicos, autarquias locais ou em outras empresas públicas, em comissão de serviço, mantendo todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na RDP e considerando-se todo o período da comissão como serviço prestado nesta empresa.

3 - Os trabalhadores em comissão de serviço, nos termos dos números anteriores, poderão optar pelo vencimento anteriormente auferido no seu quadro de origem ou pelo correspondente às novas funções desempenhadas.

4 - O vencimento dos trabalhadores em comissão de serviço constituirá encargo da entidade para que se encontrem a exercer efectivamente funções.

#### Artigo 53º

(Deveres especiais)

1 - Ao executarem as tarefas de que forem incumbidos, os trabalhadores da RDP devem pôr a sua iniciativa e criatividade ao serviço dos fins superiores do Estado democrático e dos objectivos da empresa, definidos na lei e neste estatuto, abstendo-se de todo o partidarismo e sectarismo que prejudique a missão de esclarecimento e formação, com independência e objectividade que cabe à radiodifusão.

2 - São nomeadamente vedadas aos trabalhadores da RDP quaisquer formas de publicidade oculta.

3 - Constituirá desobediência, para os efeitos da alínea a) do nº 2 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 84/76, de 28 de Janeiro, a violação do disposto nos números antecedentes.

Artigo 54º  
(Formação profissional)

A RDP promoverá e assegurará a formação profissional dos seus trabalhadores, nomeadamente através de estrutura funcional adequada e da frequência de cursos ministrados por escolas ou organizações nacionais ou internacionais, ou por empresas estrangeiras de rádio, de acordo com planos de carreira a estabelecer.

Artigo 55º  
(Regime de previdência do pessoal)

Aplica-se aos trabalhadores da RDP o regime geral da previdência para os trabalhadores das empresas privadas.

CAPITULO VII

**Regime fiscal e legal**

Artigo 56º  
(Regime fiscal)

1 - A RDP beneficiará das isenções de impostos directos e indirectos e de taxas definidas na Lei da Radiodifusão.

2 - O pessoal da RDP fica sujeito, quando às respectivas remunerações, à tributação que incide sobre as remunerações pagas aos trabalhadores das empresas privadas.

Artigo 57º

Enquanto não for definido, por via legal, as regras de transição do regime em que estão actualmente integrados, é aplicável aos trabalhadores oriundos dos quadros da ex-Emissora Nacional da Radiodifusão o regime a que estavam sujeitos à data da criação da Radiodifusão Portuguesa, E. P.

ESTATUTO DA EMPRESA PÚBLICA RADIOTELEVISÃO PORTUGUESA, E. P.

CAPITULO I

**Denominação, sede, natureza, objecto, atribuições, deveres e direitos**

Artigo 1º  
(Denominação e natureza jurídica)

1-A empresa pública Radiotelevisão Portuguesa, E. P., é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2- A Radiotelevisão Portuguesa, E. P., pode ser designada abreviadamente por RTP; sempre que no presente Estatuto forem usadas estas iniciais é aquela empresa pública que se considera mencionada.

Artigo 2º  
(Sede)

A RTP tem sede em Lisboa e poderá estabelecer as delegações e instalações que considere necessárias à prossecução dos seus fins em qualquer ponto do território nacional ou no estrangeiro.

Artigo 3º  
(Direito aplicável)

1 - A RTP rege-se pela Lei da Televisão, pelos presentes estatutos e, subsidiariamente, pelo disposto do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril.

2 - A RTP reger-se-á ainda pelas normas de direito privado naquilo que na Lei da Televisão, nos seus estatutos e naquele decreto-lei não estiver especialmente regulado.

#### Artigo 4º (Atribuições)

1 - A RTP tem por atribuição fundamental a prestação do serviço público de radiotelevisão, de acordo com a definição consagrada como tal na Lei da Televisão.

2 - A RTP poderá também efectuar emissões exclusivamente sonoras, utilizando para o efeito as frequências dos seus emissores ou outras que lhe sejam atribuídas.

3 - É das atribuições da RTP a coordenação no âmbito de tudo quanto respeite à execução de tratados, convenções e acordos internacionais relacionados com o fim fundamental da empresa, bem como a representação do Estado Português nos correspondentes organismos internacionais, de acordo com os princípios, normas e orientações fixadas por diploma legal ou pelas entidades competentes.

4 - A RTP poderá ainda dedicar-se a quaisquer actividades complementares relacionadas com as suas atribuições, desde que legalmente permitidas.

#### Artigo 5º (Poderes de autoridade)

1 - Para a prossecução dos seus fins, a RTP tem o direito de, em conformidade com as leis e regulamentos em vigor, ocupar os terrenos do domínio público e privado do Estado ou outras pessoas colectivas de direito público com vista à montagem das linhas de alimentação de energia e instalações indispensáveis à prestação do serviço a seu cargo, nelas promovendo as alterações que pelas entidades competentes forem julgadas necessárias por motivos de interesse ou de segurança pública.

2 - A RTP goza da faculdade de expropriação de imóveis necessários às suas instalações e das demais facilidades e prerrogativas concedidas por lei aos organismos oficiais de radiodifusão, designadamente o direito de acesso e livre trânsito de agentes e viaturas em quaisquer lugares públicos e a protecção de servidão para os seus centros radioeléctricos.

3 - A RTP tem o direito de arrecadar as receitas que sejam contrapartida da prestação dos serviços a seu cargo e dos rendimentos dos bens que administrar ou possuir, de harmonia com o estabelecido na lei e nos presentes Estatutos, e proceder à cobrança coerciva de taxas e rendimentos do serviço e de outros créditos, nos mesmos termos das dívidas do Estado.

4 - A RTP será acessoriamente representada pelo Ministério Público em quaisquer tribunais, sem prejuízo do patrocínio por advogado constituído, sempre que o conselho de gerência assim o entenda.

5 - A RTP terá direito à protecção das suas instalações e do seu pessoal, nos mesmos termos dos serviços públicos do Estado.

#### Artigo 6º (Poderes em matéria de programação)

Ressalvado o disposto na Lei da Televisão, compete à RTP, e só a esta, decidir o que, para a realização dos seus fins, deve ou não ser incluído na sua programação.

#### Artigo 7º (Deveres fundamentais em matéria de programação)

1 - Para a realização dos seus fins a RTP deverá organizar programas de informação e divulgação, de comentário e crítica, de pedagogia, de instrução, culturais, recreativos, desportivos e infantis, segundo os princípios orientadores consagrados na Lei da Televisão.

2- São princípios orientadores da actividade da RTP:

- a) Proporcionar uma informação actual, verdadeira, rigorosa e completa sobre os acontecimentos e factos da vida nacional e internacional;

- b) Visar a consciencialização da comunidade, no respeito pela sua própria dimensão histórica, sensibilizando-a para os seus problemas e interesses fundamentais, a nível regional e nacional;
- c) Proporcionar, com espírito pluralista, o acesso do público tanto a correntes e obras consagradas no passado, como a correntes modernas significativas, com liberdade de expressão, discussão crítica e exigência de qualidade, salvaguardando, porém, a integridade moral dos cidadãos e a formação democrática da sociedade;
- d) Proporcionar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião, no respeito dos direitos fundamentais do cidadão;
- e) Oferecer ao público oportunidades de convívio baseado em espectáculos de qualidade, diversificados e tanto quanto possível dirigidos às diversas camadas da população;
- f) Facultar ao público o contacto com as realizações culturais e desportivas de maior relevo, procurando fomentar o seu carácter formativo e educativo;
- g) Promover a integração das crianças e dos pré-adolescentes na sociedade, de modo simultaneamente educativo e recreativo.

3 - Sempre que possível, a empresa pública de radiotelevisão fará a transmissão, em directo, de acontecimentos cuja importância e actualidade o justifiquem.

#### Artigo 8º (Produção e aquisição de programas)

A produção e aquisição de programas pela RTP deverá efectuar-se no respeito dos seguintes princípios:

- a) A RTP procurará desenvolver a sua actividade de produção de programas televisivos não só para utilização própria mas também para difusão no estrangeiro, nomeadamente no âmbito dos núcleos de emigrantes portugueses, independentemente do meio de transmissão utilizado;
- b) A RTP, sem prejuízo da sua independência, deverá actuar, no domínio da produção e aquisição de programas, de modo a aproveitar o melhor possível os recursos e a criatividade existentes no País;
- c) A RTP procederá à prospecção, selecção crítica e aquisição dos programas nacionais e estrangeiros na prossecução dos objectivos definidos no artigo anterior;
- d) A RTP procurará manter relações com organizações internacionais e entidades estrangeiras ligadas à produção e difusão de programas.

#### Artigo 9º (Capacidade jurídica)

1 - A capacidade jurídica da RTP abrange todos os direitos e obrigações, bem como todos os actos, incluindo os de gestão privada, necessários ou convenientes à prossecução e realização das suas atribuições e das actividades complementares com estas relacionadas.

2 - Em ordem à realização das suas atribuições, a RTP pode exercer quaisquer actividades comerciais, quer directamente, quer através da sua participação no capital de outras empresas, independentemente da autorização do Ministro da Tutela, não lhe sendo aplicável o regime estabelecido no artigo 9º do Decreto-Lei nº 285/ 77, de 13 de Julho. Neste último caso, a titularidade, a gestão e o exercício dos direitos sociais inerentes às participações do sector público que assim se constituírem, ficarão pertença da RTP, não lhe sendo aplicável o regime daquele diploma.

Artigo 10º  
(Actividade comercial)

Em ordem à realização dos fins estabelecidos no nº 2 do artigo anterior, e nas condições nele definidas, poderá a RTP proceder:

- a) À exploração da publicidade no respeito do que legalmente estiver estabelecido;
- b) À venda e aluguer de aparelhos de radiotelevisão, filmes, fitas magnéticas, cassetes, discos e produtos similares;
- c) À assistência técnica aos aparelhos de televisão e de radiodifusão;
- d) À comercialização de produtos, nomeadamente de programas, e publicações relacionadas com as suas actividades;
- e) Ao fornecimento, montagem, manutenção técnica e exploração de circuitos fechados de televisão;
- f) À prestação de serviços de consultoria técnica;
- g) À prestação de serviços, na medida das suas disponibilidades, no domínio da formação profissional e cooperação com entidades oficiais ou particulares que mantenham cursos profissionais, nomeadamente os que abrangem temas televisivos.

Artigo 11º  
(Exercício da actividade publicitária)

O exercício da actividade publicitária na RTP pautar-se-á pelos princípios estabelecidos na Lei da Televisão, e adequar-se-á às regras estabelecidas na demais legislação aplicável.

Artigo 12º  
(Dever de prestação de informações)

Os órgãos de gestão e fiscalização da RTP têm o dever de informar officiosamente o Ministro da Tutela sobre os factos mais relevantes da vida da empresa, nomeadamente os consistentes em violação da lei ou do disposto no presente estatuto, bem como o de prestar as informações e os esclarecimentos por ele solicitados.

CAPITULO II

**Órgãos da Empresa**

SECÇÃO I

**Disposições gerais**

Artigo 13º  
(Indicação dos órgãos)

Os órgãos da RTP são a assembleia da televisão, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização.

Artigo 14º  
(Requisitos dos titulares dos órgãos)

Os membros dos órgãos da RTP devem ser cidadãos portugueses no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Artigo 15º  
(Duração do mandato e substituição)

1 - Os membros dos órgãos da RTP são eleitos ou designados por períodos de três anos renováveis.

2 - Os membros, cujo mandato terminar antes de decorrido o período que foram designados, por morte, impossibilidade, renúncia, destituição, perda de direitos ou de funções indispensáveis à representação que exerçam, serão substituídos.

3 - Em caso de impossibilidade temporária, física ou legal, para o exercício das respectivas funções, os membros impedidos podem ser substituídos enquanto durar o impedimento.

4 - Tanto nos casos de substituição definitiva, como nos casos de substituição temporária, o substituto é designado pela mesma forma por que tiver sido o substituído e cessa funções no termo do período para que este tiver sido eleito ou nomeado, salvo se no caso de substituição temporária, o substituído regressar antes daquele termo ao exercício de funções.

#### Artigo 16º (Posse)

1 - Os membros dos órgãos da RTP tomam posse perante o Ministro da Tutela.

2 - Enquanto se não verificar o efectivo início de funções dos membros eleitos ou designados para um dado mandato, mantêm-se em funções os do mandato anterior.

#### Artigo 17º (Causas e formas de destituição dos membros dos órgãos)

1 - Os membros dos órgãos da RTP podem ser destituídos por violação grave dos deveres do seu cargo, a apurar em processo disciplinar.

2 - O procedimento deve ser instaurado pelo Ministro da Tutela, a quem compete, afinal, decidir, cabendo recurso contencioso de plena jurisdição para o Supremo Tribunal Administrativo.

3 - Iniciado o procedimento, os arguidos podem ser preventivamente suspensos pelo Ministro.

4 - O procedimento salvaguardará sempre as garantias de defesa e seguirá o formalismo processual estabelecido para a função pública.

5 - Os membros dos órgãos da RTP poderão livremente e a todo o tempo ser destituídos e substituídos pela entidade competente para a sua designação, independentemente da invocação de qualquer causa justificativa ou de qualquer procedimento.

#### Artigo 18º (Deliberações)

1 - Para que qualquer dos órgãos da RTP delibere validamente é necessário que esteja presente a maioria dos respectivos membros em exercício.

2 - As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate.

3 - As deliberações ficarão a constar da acta em que se consigne se foram tomadas por unanimidade ou por maioria e só pela acta ou respectiva certidão poderão ser comprovadas.

#### Artigo 19º (Deliberações definitivas e executórias)

Das deliberações definitivas e executórias do conselho de gerência, bem como dos actos da mesma natureza praticados por delegação sua, em que sejam exercidos poderes de autoridade, cabe recurso contencioso, nos termos gerais de direito, para o Supremo Tribunal Administrativo.

## SECÇÃO II

### Assembleia da televisão

#### Artigo 20º (Composição)

1 - A assembleia da televisão é composta por representantes do público utente da televisão, nos termos seguintes:

- a) Representantes designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, na proporção de um por cada vinte Deputados de cada partido, com o mínimo de um;
- b) Cinco representantes dos departamentos governamentais mais directamente relacionados com a actividade de televisão;
- c) Um juiz de carreira designado pelo Conselho Superior da Magistratura;
- d) Dois representantes designados pela Conferência Episcopal da Igreja Católica e um pelas confissões não católicas oficialmente reconhecidas;
- e) Dois representantes designados pelas confederações sindicais, em termos a regulamentar por elas próprias;
- f) Um representante escolhido pelos trabalhadores da RTP, em eleição em que participem, pelo menos, metade desses trabalhadores;
- g) Quatro representantes eleitos pelo conjunto das câmaras municipais do continente e um designado por cada uma das regiões autónomas;
- h) Seis representantes de sectores e interesses sociais diferenciados da população, a eleger pela própria assembleia da televisão, na primeira reunião deste órgão.

2 - Nos casos de eleição prevista no número antecedente, a mesma efectuar-se-á por voto directo e secreto.

3 - O presidente da assembleia da televisão será o juiz de carreira designado nos termos da alínea c) do nº 1.

#### Artigo 21º (Competência)

1 - Compete à assembleia da televisão:

- a) Apreciar e pronunciar-se sobre os planos de desenvolvimento da empresa, designadamente no campo da produção;
- b) Apreciar e emitir parecer sobre os mapas-tipo de programação;
- c) Apreciar e emitir parecer, até 15 de Outubro, sobre o orçamento relativo ao ano seguinte;
- d) Pronunciar-se até 15 de Março de cada ano, sobre o relatório, o balanço, as contas do exercício e a proposta de aplicação dos resultados respeitantes ao ano anterior, bem como o respectivo parecer da comissão de fiscalização, a enviar à aprovação do Ministro da Tutela;
- e) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa emitindo os pareceres e recomendações que considerar convenientes;
- f) Eleger o vice-presidente e dois secretários da assembleia;
- g) Elaborar e alterar o seu regimento;
- h) Exercer as demais funções que lhe caibam nos termos da lei e deste Estatuto.

2 - Os elementos referidos nas alíneas a) e b) do número anterior deverão ser fornecidos à assembleia, de modo a permitir-lhe emitir parecer, até trinta dias antes do início da sua execução, sendo de quinze dias o prazo mínimo de entrega do projecto de orçamento.

3 - A assembleia da televisão poderá solicitar ao conselho de gerência e à comissão de fiscalização os elementos de informação necessários para o desempenho das suas funções.

Artigo 22º  
(Regime das sessões)

1 - A assembleia da televisão terá duas sessões ordinárias por ano, com início estabelecido pelo seu presidente de modo a habilitá-la a exercer as competências que lhe são cometidas.

2 - As eleições previstas no artigo anterior deverão realizar-se na primeira sessão de cada mandato.

3 - A assembleia da televisão reunirá, extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente ou a requerimento de um terço dos seus membros, do conselho de gerência ou da comissão de fiscalização, com indicação expressa dos assuntos que desejam submeter-lhe.

4 - Nas sessões extraordinárias apenas serão debatidos os assuntos expressamente indicados no requerimento ou requerimentos de convocação.

5 - As sessões serão convocadas pelo presidente da assembleia, com antecedência mínima de dez dias, por carta registada com aviso de recepção, dirigida a todos os membros e por anúncio na televisão, mencionando-se, em ambos os casos, a ordem de trabalhos.

6 - As sessões da assembleia não serão públicas, podendo, no entanto, o conselho de informação para a RTP, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização assistirem às sessões ou fazerem-se representar nelas, com a faculdade de usar da palavra mas não de votar.

7 - Em caso de falta do presidente e do vice-presidente da Mesa, presidirá o membro da assembleia mais idoso e os secretários serão, nas suas faltas, substituídos por membros da assembleia nomeados ad hoc pelo presidente.

Artigo 23º  
(Remunerações e abonos)

1 - Os membros da assembleia da televisão que não forem trabalhadores da empresa, perceberão, por cada reunião a que assistam, uma senha de presença e terão direito a um subsídio para despesas de transportes e a ajudas de custo, quando, residindo ou encontrando-se fora de Lisboa, participem em reuniões ou actos do serviço.

2 - Os montantes correspondentes serão fixados por despacho do Ministro da Tutela.

SECÇÃO III

**Conselho de gerência**

Artigo 24º  
(Composição)

O conselho de gerência é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais, nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Tutela, precedendo consulta, nos termos da lei, ao conselho de informação para a RTP.

Artigo 25º  
(Competência)

1 - O conselho de gerência tem todos os poderes necessários para assegurar a gestão e condução da empresa, o seu funcionamento e desenvolvimento, a administração do seu património e a sua representação em juízo e fora dele, sem prejuízo das normas impostas por lei para a gestão das empresas públicas.

2- Competirá ainda ao conselho de gerência, nomeadamente:

- a) Criar a estrutura e organização adequadas ao bom funcionamento da empresa definindo a composição, atribuições e competência respectivas;
- b) Submeter à aprovação do Ministro da Tutela os planos de actividade económica e financeira, anuais e plurianuais;
- c) Submeter à assembleia da televisão os elementos a que se referem as alíneas a) a d) do artigo 21º;
- d) Elaborar o relatório e as contas e apresentá-los para os devidos efeitos à assembleia da televisão e ao Ministro da Tutela;
- e) Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis, neste caso sob parecer favorável da comissão de fiscalização;
- f) Contratar a recepção ou a prestação de serviços de qualquer natureza;
- g) Delegar competência e constituir mandatários e agir em juízo para salvaguarda dos direitos e interesses da empresa;
- h) Decidir sobre o estabelecimento de delegações e instalações da empresa;
- i) Celebrar acordos com entidades ou empresas congéneres, nacionais ou estrangeiras, sobre a execução dos serviços comuns ou em âmbito de cooperação, auxílio ou desenvolvimento, de acordo com o que for determinado;
- j) Deliberar sobre o exercício, modificação ou cessação de actividades acessórias das atribuições da empresa;
- l) Celebrar contratos-programas com o Estado, contrair empréstimos e celebrar os demais contratos necessários à prossecução da actividade da RTP;
- m) Fixar as condições de trabalho e regulamentar a organização interna da empresa;
- n) Desempenhar as demais funções que lhe sejam cometidas pela lei e por este Estatuto.

3 - Nos regulamentos internos poderão ser desconcentrados poderes sob reserva de superintendência do conselho de gerência.

#### Artigo 26º

(Competência do presidente do conselho de gerência)

1 - Compete ao presidente do conselho de gerência:

- a) Presidir ao conselho directivo e coordenar a sua actuação;
- b) Submeter a despacho ministerial os assuntos que dele careçam;
- c) Representar a RTP, tanto no plano nacional como no internacional;
- d) Convocar reuniões conjuntas do conselho de gerência e da comissão de fiscalização sempre que o julgar conveniente;
- e) Exercer a inspecção superior dos serviços;
- f) Desempenhar as demais atribuições que lhe são cometidas no presente Estatuto e nos regulamentos da empresa;

2 - O presidente do conselho de gerência poderá delegar no vice-presidente ou em quaisquer dos vogais do conselho de gerência, poderes da sua competência.

3 - Nas suas faltas e impedimentos, o presidente do conselho de gerência é substituído pelo vice-presidente, e, na falta ou impedimento deste, pelo vogal que for indicado pelo Ministro da Tutela.

#### Artigo 27º

(Vinculação da Empresa em actas e documentos)

1 - Salvo os casos de delegação expressa para assinatura de certos actos, para que a empresa fique obrigada é necessária a assinatura de dois membros do conselho de gerência.

2 - Os actos e documentos de mero expediente podem ser assinados apenas por um dos membros do conselho de gerência, ou por funcionário superior a quem haja sido concedida tal delegação.

#### Artigo 28º (Regime de sessões)

1 - O conselho de gerência reúne ordinariamente, uma vez por semana, e extraordinariamente sempre que seja convocado pelo seu presidente, por sua iniciativa, ou a pedido de qualquer membro deste conselho ou da comissão de fiscalização.

2 - As reuniões do conselho de gerência serão preparadas pelo seu presidente, que também as conduzirá.

3 - Às reuniões do conselho de gerência poderão assistir um ou mais membros da comissão de fiscalização, sempre que o presidente do conselho de gerência o julgue conveniente ou o presidente daquela comissão o solicite.

#### Artigo 29º (Remunerações e mais condições do exercício de funções)

1 - Os membros do conselho de gerência receberão as remunerações que forem fixadas de harmonia e nos termos do estabelecido no Estatuto do Gestor Público e legislação aplicável.

2 - Os membros do conselho de gerência são dispensados de caução.

3 - Quando a designação recair em funcionário público, as funções de membros do conselho de gerência serão exercidas em comissão de serviço, contando o tempo de exercício, como serviço público para todos os efeitos legais.

4 - Quando a designação recair em trabalhador da empresa, este conservará o direito ao lugar que ocupar nos quadros da empresa à data em que for designado, contando-se o período em que exercer funções como tempo de serviço.

5 - O trabalhador da empresa, designado membro do conselho de gerência, não poderá exercer cumulativamente com essas funções a do seu posto normal, sendo-lhe assegurado o direito ao lugar nos termos da lei.

6 - Os membros do conselho de gerência terão os mesmos direitos e deveres dos trabalhadores da empresa em matéria de previdência e abono de família.

### SECÇÃO IV

#### Comissão de fiscalização

#### Artigo 30º (Composição)

1 - A comissão de fiscalização é constituída pelo presidente e dois vogais.

2 - Os membros da comissão de fiscalização serão nomeados por despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano por períodos de três anos, renováveis, devendo um deles ser escolhido pelos trabalhadores da empresa, em eleição em que participe, pelo menos, a maioria desses trabalhadores, de entre pessoas devidamente qualificadas para o cargo, com formação contabilística.

3 - Um dos membros será obrigatoriamente revisor oficial de contas.

#### Artigo 31º (Competência)

Compete à comissão de fiscalização:

- a) Velar pelo cumprimento das normas reguladoras da actividade da empresa;
- b) Fiscalizar os actos de gestão da empresa;
- c) Acompanhar a execução dos planos de actividade e financeiros plurianuais, dos programas anuais de actividade e dos orçamentos anuais;
- d) Examinar a contabilidade da empresa;
- e) Verificar as existências de quaisquer espécies de valores pertencentes à empresa ou por ela recebidos em garantia, depósito ou outro título;

- f) Verificar se o património da empresa está correctamente avaliado;
- g) Verificar a exactidão do balanço, da demonstração de resultados, da conta de exploração e dos restantes elementos a apresentar anualmente pelo conselho de gerência e emitir parecer sobre os mesmos, bem como sobre o relatório anual do referido conselho;
- h) Dar conhecimento aos órgãos competentes das irregularidades que apurar nos actos de gestão da empresa;
- i) Pronunciar-se sobre a legalidade e conveniência dos actos do conselho de gerência nos casos em que a lei ou o estatuto exigirem a sua aprovação ou concordância;
- j) Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa, que seja submetido à sua aprovação pelo conselho de gerência.

Artigo 32º  
(Deveres de fundamentação)

As recusas de visto da comissão de fiscalização e os votos discordantes dos seus membros serão sempre fundamentados devidamente.

Artigo 33º  
(Reuniões)

A comissão de fiscalização terá uma reunião ordinária mensal e as reuniões extraordinárias que forem convocadas pelo presidente, por dois vogais ou pelo conselho de gerência.

Artigo 34º  
(Regime de delegações)

A assistência às reuniões do conselho de gerência e as demais funções que cabem à comissão de fiscalização poderão ser asseguradas, quando susceptíveis disso, em regime de delegação em um ou dois dos seus membros, conforme a natureza dos assuntos a discutir.

Artigo 35º  
(Remunerações e mais condições do exercício de funções)

- 1 - Os membros da comissão de fiscalização receberão as remunerações fixadas na lei.
- 2 - Os membros da comissão de fiscalização estão dispensados de prestar caução.

### CAPÍTULO III

#### **Direitos e deveres dos trabalhadores**

Artigo 36º  
(Direitos e deveres dos trabalhadores)

1 - Os trabalhadores da RTP têm os direitos e os deveres que lhes são assegurados e impostos pela Constituição e pelas demais leis aplicáveis.

2 - Compete-lhes designadamente:

- a) Eleger, nos termos estabelecidos neste Estatuto, um membro da assembleia da televisão e um vogal da comissão de fiscalização;
- b) Serem ouvidos através dos seus órgãos representativos sobre quaisquer alterações a introduzir no Estatuto da empresa;
- c) Exercer o controlo de gestão da empresa, nos termos da lei;
- d) Pronunciar-se através dos seus órgãos representativos sobre os assuntos relativamente aos quais sejam consultados pelos órgãos da empresa.

3 - Os trabalhadores da RTP estão nomeadamente adstritos ao cumprimento dos regulamentos da empresa.

## CAPÍTULO IV

### Tutela

#### Artigo 37º (Ministro da Tutela)

Para efeitos do previsto neste Estatuto e para todos os demais efeitos o Ministro da Tutela é o Ministro da Comunicação Social.

#### Artigo 38º (Tutela económica e financeira)

1 - A tutela económica e financeira da RTP compreende:

- a) poder de dar instruções genéricas ao conselho de gerência no âmbito da política geral de desenvolvimento do sector;
- b) O poder de exigir todas as informações e documentos julgados úteis para acompanhar de modo continuado a actividade da empresa;
- c) O poder de ordenar inspecções e inquéritos ao funcionamento da empresa ou a certos aspectos desta, independentemente da existência de indícios da prática de irregularidades;
- d) O poder de dar instruções genéricas sobre a política de actuação da RTP nos organismos internacionais a que esta pertença, bem como nas reuniões que tenham por objectivo a celebração de tratados, convenções e acordos que interessem ao serviço de radiodifusão.
- e) O exercício de quaisquer outros poderes que ao Ministro da Tutela sejam conferidos por lei ou pelo presente Estatuto.

2- Dependem da autorização ou aprovação do Ministro da Tutela:

- a) Os planos de actividade económicos e financeiros anuais e plurianuais;
- b) Os orçamentos anuais de exploração e de investimento, bem como as suas actualizações;
- c) Os critérios de amortização e reintegração;
- d) O balanço, demonstração dos resultados e a aplicação destes, designadamente a constituição de reservas;
- e) A alteração do montante da taxa de radiodifusão;
- f) A contracção de empréstimos em moeda nacional por prazo superior a sete anos ou em moeda estrangeira, a emissão de obrigações, a aquisição de participações no capital de sociedades, desde que excedam mais de 20 % do respectivo capital;
- g) O estatuto do pessoal, em particular no que respeita à fixação de remunerações.

3 - Em relação às alíneas a) a d) do número antecedente, deve a empresa dar conhecimento das respectivas matérias ao Ministério das Finanças e do Plano.

4 - Em relação às matérias referidas na alínea f) no que se refere à contracção de empréstimos em moeda estrangeira é necessário a autorização do Ministro das Finanças e Plano sendo, quanto à alínea g), necessária a concordância do Ministro do Trabalho.

#### Artigo 39º (Expropriações)

Competirá ao Ministro da Tutela a declaração da utilidade pública das expropriações necessárias à consecução dos fins da empresa, e sua eventual urgência, com a consequente aprovação dos respectivos projectos, sem prejuízo da competência do Conselho de Ministros, estabelecida na lei, para outros casos.

## CAPÍTULO V

### Gestão patrimonial e financeira

#### Artigo 40º (Princípio fundamental e receitas)

1 - Para realização dos seus fins estatutários a RTP administrará o seu património com plena autonomia, sem sujeição às normas de contabilidade pública, mas de acordo com as regras disciplinadoras do Plano Oficial de Contabilidade.

2 - Pelas dívidas da empresa responde apenas o respectivo património.

3 - Constituem receitas da RTP, nomeadamente:

- a) O produto da cobrança da taxa de radiotelevisão;
- b) O produto das receitas de publicidade;
- c) O rendimento de bens próprios;
- d) Os dividendos percebidos pelas suas participações no capital de outras sociedades;
- e) Doações, heranças ou legados que lhe sejam destinados;
- f) Subsídios pela prestação de serviços de interesse nacional;
- g) Quaisquer outras receitas que lhe advenham do exercício da sua actividade.

#### Artigo 41º (Aquisição e conservação do património)

1 - A RTP manterá em bom estado de funcionamento todos os equipamentos, máquinas, utensílios, acessórios e sobresselentes integrados no seu património ou a ele afectos necessários para assegurar a regularidade, continuidade e eficiência dos seus serviços.

2- A RTP de acordo com as suas possibilidades financeiras, procurará introduzir progressivamente no material de exploração os aperfeiçoamentos técnicos que forem postos em prática por organizações congéneres de reconhecido prestígio e que contribuam para melhorar a qualidade do serviço.

#### Artigo 42º (Administração de bens)

1 - A RTP administra os bens do domínio público do Estado afecto à exploração dos serviços a seu cargo, devendo manter em dia o respectivo cadastro, afectar-lhe os bens que nele convenha incorporar, desafectar os dispensáveis e assegurar a respectiva guarda e manutenção.

2 - Os bens do domínio privado da RTP afectos à exploração dos seus serviços e demais bens que a empresa receba ou adquira para realização dos seus fins constituem seu património privativo.

#### Artigo 43º (Obtenção de crédito)

1 - A RTP pode contrair empréstimos, titulados e garantidos por qualquer das formas de uso corrente, nomeadamente através da emissão de obrigações e da prestação de garantias reais.

2 - A RTP pode adquirir obrigações próprias.

#### Artigo 44º (Regras orçamentais)

1 - A gestão económica e financeira da RTP será programada e disciplinada por planos de actividade e financeiros, anuais e plurianuais, e orçamentos anuais de

exploração e investimentos, que consigam os recursos indispensáveis à cobertura das despesas nele previstas.

2- Os planos financeiros devem prever, especialmente em relação aos períodos a que respeitem, a evolução das receitas e das despesas, os investimentos projectados e as fontes de financiamento.

3 - Os planos plurianuais serão actualizados em cada ano e deverão traduzir a estratégia da empresa a médio prazo, integrando-se nas orientações definidas no planeamento para o sector em que a empresa se insere.

4 - Os exercícios coincidem com os anos civis.

#### Artigo 45º

##### (Regras orçamentais - Continuação)

1 - A RTP elaborará em cada ano económico orçamentos de exploração e investimento, por grandes rubricas, a submeter à aprovação do Ministro da Tutela, sem prejuízo dos desdobramentos internos destinados a permitir conveniente descentralização de responsabilidades e adequado controlo de gestão.

2 - As actualizações orçamentais, a elaborar pelo menos de seis em seis meses, devem ser aprovadas pelo Ministro da Tutela:

a) Quanto aos orçamentos de exploração, desde que originem diminuição significativa de resultados;

b) Quanto aos orçamentos de investimento, sempre que, em consequência deles, sejam significativamente excedidos os valores inicialmente previstos.

3 - Os projectos dos orçamentos a que se refere o nº 1, acompanhados de um relatório do conselho de gerência e de um parecer da comissão de fiscalização, serão remetidos até 30 de Outubro de cada ano ao Ministro da Tutela, que os aprovará depois de ouvido o Ministro responsável pelo planeamento, até 15 de Dezembro seguinte.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a empresa deve enviar ao Ministro da Tutela e ao Ministro responsável pelo planeamento, até 31 de Agosto de cada ano, uma primeira versão dos elementos básicos dos seus planos de produção e investimento para o ano seguinte, a fim de poderem ser considerados no processo de elaboração do plano económico nacional e de este poder ter, por sua vez, influência na fixação dos projectos definitivos dos orçamentos de exploração e de investimentos.

#### Artigo 46º

##### (Regras orçamentais - Continuação)

1 - O orçamento anual da RTP será publicado na parte complementar do Orçamento Geral do Estado, após visto do Ministro das Finanças, nos casos em que sejam previstos subsídios do Estado.

2- As transferências de verbas orçamentais dependem de simples deliberação do conselho de gerência.

3 - A abertura de créditos especiais e o reforço de dotações orçamentais, com compensação em excesso de receitas a cobrar, serão autorizados por deliberação do conselho de gerência, com parecer favorável da comissão de fiscalização.

#### Artigo 47º

##### (Contabilidade)

1 - A contabilidade da RTP obedecerá às regras de gestão empresarial que lhe são próprias.

2 - Os livros de escrita principais terão termos de abertura e encerramento assinados e (rubricados em todas as folhas pelo Presidente do conselho de gerência ou, em sua delegação, por um administrador ou pelo director dos respectivos serviços, dispensando-se quaisquer outras formalidades de legalização.

Artigo 48º  
(Resultados)

1 - Quando a conta de ganhos e perdas encerre com lucros, o saldo, depois de completamente amortizados eventuais prejuízos transitados de exercícios anteriores, terá a seguinte distribuição:

- a) Um mínimo de 10% e um máximo de 20% para reserva geral;
- b) Para reservas especiais, as percentagens que forem julgadas convenientes;
- c) O remanescente terá o destino que lhe for fixado por despacho do Ministro das Finanças, sob proposta do conselho de gerência.

2 - No caso de a conta saldar com prejuízos que não possam ser suportados pela reserva geral, será esse prejuízo levado à conta do exercício seguinte.

Artigo 49º

(Organização e apresentação anual de elementos de escrita, relatórios e pareceres)

1 - A RTP elaborará, com referência a 31 de Dezembro de cada ano, os documentos seguintes e todos os que, imperativamente, sejam exigidos pelo Plano Oficial de Contabilidade:

- a) Relatório do conselho de gerência, dando conta da forma como foram atingidos os objectivos da empresa e analisando a eficiência desta nos vários domínios da sua actuação;
- b) Balanço e demonstração de resultados;
- c) Discriminação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos realizados a médio e a longo prazo;
- d) Mapa de origem e aplicação de fundos;
- e) Mapas de amortizações e provisões.

2 - Os documentos referidos no número anterior e o parecer da comissão de fiscalização serão enviados durante o mês de Março do ano seguinte, ao Ministro da Tutela, que os apreciará e aprovará até 30 de Abril.

3 - Os documentos mencionados no nº 1 serão após a sua aprovação pelo Ministro da Tutela, enviados ao órgão central de planeamento.

4 - O relatório anual do conselho de gerência, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer da comissão de fiscalização serão publicados no *Diário da República* por conta da empresa.

Artigo 50º  
(Tribunal de Contas)

As contas da RTP não são submetidas a julgamento do Tribunal de Contas.

CAPÍTULO VI

**Pessoal da Empresa**

Artigo 51º  
(Estatuto do pessoal)

1 - As relações entre a RTP e os trabalhadores ao seu serviço reger-se-ão nos termos das leis de trabalho e do disposto neste Estatuto, sendo-lhes nomeadamente aplicáveis o regime jurídico do contrato de trabalho e da duração do trabalho, este após a necessária regulamentação, com as adaptações que venham a ser feitas por decreto.

2 - É ainda aplicável aos trabalhadores com as necessárias adaptações, o regime do Decreto nº 47 991, de 11 de Outubro de 1967.

Artigo 52º  
(Comissões de serviço)

1 - Podem exercer funções na RTP, em comissão de serviço, incluindo o exercício de cargos nos órgãos da empresa, funcionários do Estado, dos institutos públicos e das autarquias locais, bem como trabalhadores de outras empresas públicas, os quais manterão todos os direitos inerentes ao seu quadro de origem, incluindo os benefícios de aposentação ou reforma e sobrevivência, considerando-se todo o período da comissão como serviço prestado nesse quadro.

2 - Também os trabalhadores da RTP, quando tal seja previsto por lei, -podem exercer funções no Estado, institutos públicos, autarquias locais ou em outras empresas públicas, em comissão de serviço, mantendo todos os direitos inerentes ao seu estatuto profissional na RTP e considerando-se todo o período da comissão como serviço prestado nesta empresa.

3 - Os trabalhadores em comissão de serviço, nos termos dos números anteriores, poderão optar pelo vencimento anteriormente auferido no seu quadro de origem ou pelo correspondente às novas funções desempenhadas.

4 - O vencimento dos trabalhadores em comissão de serviço constituirá encargo da entidade para que se encontrem a exercer efectivamente funções.

Artigo 53º  
(Deveres especiais)

1 - Ao executarem as tarefas de que forem incumbidos, os trabalhadores da RTP devem pôr a sua iniciativa e criatividade ao serviço dos fins superiores do Estado democrático e dos objectivos da empresa, definidos na lei e neste Estatuto, abstendo-se de todo o partidarismo e sectarismo que prejudique a missão de esclarecimento e formação, com independência e objectividade que cabe à televisão.

2 - São nomeadamente vedadas aos trabalhadores da RTP quaisquer formas de publicidade oculta ou a emissão de inscrições ou imagens subliminares.

3 - Constituirá desobediência, para os efeitos da alínea a) do nº 2 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 84/76, de 28 de Janeiro, a violação do disposto nos números antecedentes.

Artigo 54º  
(Formação profissional)

A RTP promoverá e assegurará a formação profissional dos seus trabalhadores, nomeadamente através de estrutura funcional adequada e da frequência de cursos ministrados por escolas ou organizações nacionais ou internacionais, ou por empresas estrangeiras de rádio, de acordo com planos de carreira a estabelecer.

Artigo 55º  
(Regime de previdência do pessoal)

Aplica-se aos trabalhadores da RTP o regime geral da previdência para os trabalhadores das empresas privadas.

CAPITULO VII

**Regime fiscal e legal**

Artigo 56º  
(Regime fiscal)

1 - A RTP beneficiará das isenções de impostos directos e indirectos e de taxas definidas na Lei da Televisão.

2 - O pessoal da RTP fica sujeito, quanto às respectivas remunerações, à tributação que incide sobre as remunerações pagas aos trabalhadores das empresas privadas.

...

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### PARECER N.º 15/79

*Limites ao poder normativo regional - Restrições ao trânsito de pessoas e bens entre as regiões e o restante território nacional.*

1. Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, com base num requerimento que lhe foi dirigido pelo Deputado do Partido Socialista Jaime Gama, solicitou ao Conselho da Revolução que se pronunciasse sobre a constitucionalidade do despacho de 11 de Janeiro de 1979 do Secretário do Comércio e Indústria do governo da região autónoma dos Açores, publicado no *Jornal Oficial* desta região, 1.ª série, n.º 1, de 13 de Fevereiro de 1979.

De acordo com o disposto na alínea a) do artigo 284.º da Constituição e na alínea a) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão chamada a emitir parecer.

2. O Deputado impetrante justifica o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade pela seguinte forma.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, é da competência das regiões autónomas «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República em matéria de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

Mas é vedado a estas, nos termos da alínea b) do artigo 230.º, «estabelecer restrições ao trânsito de pessoas e bens, entre elas e o restante território nacional».

Consequentemente está ferido de inconstitucionalidade material o despacho de 11 de Janeiro de 1979 do Secretário do Comércio e Indústria do governo da região autónoma dos Açores, por proibir a saída da região de gado bovino e suíno, em vivo ou em carcaça, enquanto não se mostrar garantido o abastecimento regular da mesma.

3. Notificado o presidente do governo regional dos Açores, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, não apresentou qualquer resposta no prazo previsto neste preceito legal.

Já depois dos presentes autos de parecer se encontrarem distribuídos foi recebida uma resposta do governo regional dos Açores, subscrita pelo seu Secretário do Comércio e Indústria.

Nela ressaltam com interesse os seguintes pontos:

- A autonomia das regiões visa, entre outras coisas, «a defesa dos interesses regionais»;

- O princípio da liberdade de trânsito tem os seus limites e condicionalismos;

- Os poderes locais não poderão abrandar a justa ira, ou até a revolta das populações, em caso de falta de géneros de primeira necessidade, por falta de medidas impeditivas de exportação, «com o simples esclarecimento de que é inconstitucional qualquer medida, evitando temporariamente as exportações daqueles produtos»;

- O diploma impugnado seria inconstitucional se a proibição de exportação de gado bovino e suíno da região fosse permanente, total e incondicional, o que não se verifica, uma vez que a medida é de carácter transitório, «enquanto não se mostrar garantido o abastecimento da mesma»;

- Os «problemas desta natureza têm de ser apreciados num contexto insular, com características específicas, que não encontram semelhança no continente».

4. No *Jornal Oficial* da região autónoma dos Açores, 1.ª série, n.º 1, de 13 de Fevereiro de 1979, foi publicado, entre outros, o Despacho Normativo n.º 5/79, de 11 de Janeiro, do Secretário Regional do Comércio e Indústria.

Depois de no seu preâmbulo se afirmar que surgiram problemas no abastecimento da carne de bovino e suíno à região, que os custos de produção que serviram de base aos preços de venda ao público não sofreram alterações sensíveis, que o fenómeno então verificado se ficava a dever à instabilidade vivida no continente português, neste sector, durante os dias anteriores e, ainda, que ao governo (regional

cabia manter o equilíbrio entre a produção e a comercialização, em vista a assegurar o abastecimento público, determinou-se:

1. ° Não é permitida a saída da região de gado bovino e suíno, em vivo ou em carcaça, enquanto não se mostrar garantido o abastecimento regular da mesma;
2. ° A prova da garantia normal deste abastecimento será feita, junto desta Secretaria Regional, através das delegações da Junta Nacional dos Produtos Pecuários;
3. ° Este despacho entra imediatamente em vigor.

5. Emanados dos órgãos centrais do Estado não existem diplomas normativos que proibam a saída de gado bovino e suíno de uma área do território nacional para outra, enquanto as necessidades da área «exportadora» se não encontrarem satisfeitas.

Pelo contrário, é livre a circulação de gado em vista ao abastecimento das necessidades gerais do País.

Apenas, por razões de sanidade pecuária e em vista à defesa da saúde pública, vigoram algumas medidas de polícia sanitária veterinária.

Constam elas sobretudo do Decreto-Lei nº 39 209, de 14 de Maio de 1953, que, todavia, não substituiu por completo o Regulamento Geral de Saúde Pecuária, publicado em 7 de Fevereiro de 1889.

De acordo com aquele decreto-lei, sempre que no território do continente ou das ilhas adjacentes «se verifique a existência ou se considere eminente tanto o aparecimento como o desenvolvimento de qualquer zoonose infecto-contagiosa ou parasitária», o Ministro da Economia pode mandar executar as medidas de sanidade veterinária que julgar convenientes para evitar, limitar ou debelar a doença (artigo 4º).

Essas medidas de sanidade veterinária compreendem, entre outras, as seguintes: visita sanitária e inquérito; delimitação dos locais ou regiões que devam considerar-se infeccionados ou infestados; proibição de feiras ou mercados, concentrações, transporte e circulação de gado; restrições e condicionamento ao trânsito com os animais, sequestro e isolamento; apresentação dos animais para exame, marcação e identificação ou intervenção sanitária; occisão dos animais atacados ou suspeitos; inutilização, destruição ou inumação dos cadáveres dos animais atacados ou suspeitos; desinfecções (artigo 5º).

Também na Portaria nº 79/79, de 13 de Fevereiro, e com o objectivo de combater a peste suína africana, se enunciam uma série de medidas a levar a efeito pelas Direcção-Geral dos Serviços Veterinários e Junta Nacional dos Produtos Pecuários, que passam pelo condicionamento do trânsito de suínos ao acompanhamento das respectivas guias e à emissão de credenciais sempre que necessário e pela regulamentação dos sistemas e transportes de animais, carnes, subprodutos e despojos, bem como das rações<sup>81</sup>.

6. Nos termos do artigo 6º da Constituição, o Estado é unitário, constituindo os arquipélagos dos Açores e da Madeira regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios.

A necessária contemporização das exigências unitárias com as autonomísticas reflecte-se ao nível da distribuição de competências entre o Estado-sujeito e as regiões autónomas. E, assim, estas vêem os seus poderes limitados pelas normas constitucionais, pelos estatutos regionais, pelas leis gerais da República, pela competência reservada aos órgãos de soberania e pela integridade da soberania do Estado [artigos 227º, nº 3, e 229º, nº 1, alínea a), da Constituição].

Não obstante, as regiões são dotadas de ampla autonomia legislativa e administrativa em matérias de interesse específico, possuindo para o efeito órgãos de governo próprio (artigo 233º).

---

<sup>81</sup> No despacho conjunto de 16 de Março de 1979, publicado no *Diário da República*, 2ª série, nº 85, de 12 de Abril de 1979, dos Secretários de Estado da Estruturação Agrária e do Fomento Agrário, depois de se reconhecer que a deslocação incontrolada de animais, que se vinha registando, podia constituir perigo sanitário não só para eles próprios como para as explorações para onde se deslocassem ou com as quais contactassem, determinou-se que na passagem de todas as guias para trânsito de animais deveriam ser tidos em consideração os imperativos de ordem sanitária, nomeadamente os constantes do Decreto-Lei nº 39 209.

Dentre os limites que atingem o poder normativo regional figura o do território, por força do qual fica vedado às regiões dispor sobre matérias que se desenvolvem fora do seu território ou que, pela sua natureza, se repercutem nos territórios das outras regiões ou de todo o Estado.

É fundamentalmente esse limite que está na base do preceito que veda às regiões autónomas «estabelecer restrições ao trânsito de pessoas e bens entre elas e o restante território nacional» [alíneas b) do artigo 230º da Lei Fundamental e do artigo 61º do Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto-Lei nº 318-B/76, de 30 de Abril]<sup>82</sup>.

Se o dispositivo constitucional sediado no título das regiões autónomas se pode considerar eventualmente redundante, no concernente às pessoas, frente ao nº 1 do artigo 44º, já o mesmo não acontece quanto aos bens.

Com efeito, em nenhum outro local se contempla a questão da circulação de bens no território nacional, nem o texto constitucional impede que, se as circunstâncias o exigirem, sejam impostas restrições ou proibições à circulação.

Todavia, tais restrições ou proibições, quando necessárias, só poderão surgir como emanações do poder normativo estadual, nanja do poder normativo regional.

No domínio da circulação de bens o princípio da unidade prevalece sobre o princípio da autonomia e as medidas a editar jamais poderão enriquecer o ordenamento regional.

7. Não se discute, em princípio, se as medidas impugnadas, até porque se apresentam com carácter transitório, se justificam no actual contexto da realidade açoriana.

O que se contesta abertamente é que os órgãos de governo da região as possam determinar, no exercício de actividade própria.

Se necessárias, aqueles órgãos terão de sensibilizar os órgãos de soberania - Assembleia da República ou Governo (dado não se tratar de matéria de competência exclusiva daquela) - para as proferirem, apresentando inclusive uma proposta de lei à Assembleia da República [artigos 170º, nº 1, e 229.º, n.º 1, alínea c), da Constituição].

E os órgãos de soberania, que devem assegurar em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, em vista a corrigir as desigualdades derivadas da insularidade (artigo 231º, nº 1, da Lei Fundamental), não deixarão de sopesar, em face da proposta ou pedido apresentados, os interesses gerais e regionais, sempre sob o enfoque dos princípios da unidade e solidariedade nacionais.

Note-se, aliás, que medidas restritivas quanto à circulação de gado bovino e suíno, por razões de abastecimento dos consumidores onde é «produzido», são anómalas no nosso ordenamento jurídico, que apenas admite restrições à circulação de gado por motivos de natureza sanitária, como atrás vimos.

## 8. Concluindo:

A Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução se deve pronunciar pela inconstitucionalidade do Despacho Normativo nº 5/79 do Secretário Regional do Comércio e Indústria da região autónoma dos Açores, publicado no Jornal Oficial, 1ª série, nº 1, de 13 de Fevereiro de 1979, da referida região, por violar o disposto na alínea b) do artigo 230º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 21 de Junho de 1979. - *Fernando Amâncio Ferreira - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Jorge Miranda - Afonso Cabral de Andrade - Jorge Figueiredo Dias - Joaquim Costa Aroso - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

---

<sup>82</sup> Neste sentido, e perante o segundo parágrafo do artigo 120º da Constituição italiana no qual é decalcada a alínea b) do artigo 230º da nossa Constituição, pronunciam-se: Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, Pádua, 1976, pp. 942 e 943; e Lavagna, *Istituzioni...* Turim, 1976, pp. 454 e 455.

Cf. ainda o parecer nº 1/79 (ponto nº 7) desta Comissão.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 200/79

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas contidas no Despacho Normativo n.º 5/79 do Secretário Regional do Comércio e Indústria da Região Autónoma dos Açores, publicado no respectivo Jornal Oficial, 1.ª série, n.º 1, de 13 de Fevereiro de 1979, que determina a proibição de saída da Região de gado bovino e suíno, por violação do disposto na alínea b) do artigo 230.º da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 29 de Junho de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

*(Diário da República. 1.ª série, n.º 158, de 11 de Julho de 1979.)*

**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**  
**SECRETARIA REGIONAL DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA**

**DESPACHO NORMATIVO N.º 5/79**

Considerando que surgiram problemas no abastecimento da carne de bovino e suíno à Região;

Considerando que os custos de produção que serviram de base aos preços de venda ao público não sofreram alterações sensíveis;

Considerando que o fenómeno ora verificado é derivado da instabilidade vivida no continente português, neste sector, durante os últimos dias;

Considerando que ao governo regional cabe manter o equilíbrio entre a produção e comercialização, garantindo o funcionamento dos mecanismos que assegurem o abastecimento público,

Determino que:

1.º Não é permitida a saída da Região de gado bovino e suíno, em vivo ou em carcaça, enquanto não se mostrar garantido o abastecimento regular da mesma;

2.º A prova da garantia normal deste abastecimento será feita, junto desta Secretaria Regional, através das Delegações da Junta Nacional dos Produtos Pecuários;

3.º Este despacho entra imediatamente em vigor.

Secretaria Regional do Comércio e Indústria, 11 de Janeiro de 1979. - O Secretário Regional do Comércio e Indústria, *Américo Natalino de Viveiros*.

*(Jornal Oficial, 2ª série, n.º 1, de 13 de Fevereiro de 1979.)*

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### PARECER N.º 16/79

*Intervenção do Estado nos meios de produção - Iniciativa privada - Princípio da separação dos poderes - Função legislativa - Função executiva - Ratificação de decretos-leis - Competência administrativa do Governo - Leis-medida ou leis individuais.*

Por despacho de 5 de Junho de 1979 de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da República, foi requerida ao Conselho da Revolução, ao abrigo do disposto no artigo 277.º, n.º 4, da Constituição, a apreciação da constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 208/I de 24 de Maio de 1979, sobre «Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei n.º 38/79, de 5 de Março».

Ao abrigo dos artigos 284.º, alínea a), da Constituição, e 16.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi a Comissão Constitucional chamada a emitir parecer.

I. O decreto em análise teve a sua origem próxima no pedido, feito pelo Partido Socialista, de sujeição a ratificação n.º 62/I relativo ao Decreto-Lei n.º 38/79, de 5 de Março: a ratificação foi concedida, com emendas<sup>83</sup>. Quanto à origem remota, ela deve ir buscar-se aos Decretos-Leis n.ºs 540-A/74, de 12 de Outubro, 660/74, de 25 de Novembro, 222-B/75, de 12 de Maio, 595/75, de 28 de Outubro e 631/75, de 14 de Novembro, através dos quais se pretendeu, «por um lado, criar os instrumentos legais permissivos da assistência ou intervenção do Estado nas empresas cujo funcionamento afectasse o normal desenvolvimento económico do País e, por outro lado, instituir um conjunto de normas reguladoras dos aspectos de direito civil, processual e penal relacionados com as empresas naquela situação»<sup>84</sup>.

O VI Governo Provisório - considerando que fora adoptada, «pelo menos em muitos casos, uma prática casuística, à margem da lei ou até com o seu frontal desrespeito, limitada à cobertura de factos consumados e, quantas vezes, totalmente divorciada das realidades económicas e dos superiores interesses da colectividade» - reputou «da maior oportunidade proceder à revisão da legislação em vigor sobre a matéria, aproveitando os ensinamentos da experiência e tendo em vista a correcção dos erros praticados»<sup>85</sup>.

A isso veio o Decreto-Lei n.º 422/76, de 29 de Maio<sup>86</sup>, dominado por uma dupla preocupação no tocante à intervenção do Estado em empresas privadas<sup>87</sup>: a de a tornar «um instrumento perfeitamente adequado à dinâmica da socialização em curso, mas que não pode transformar-se, na prática, num processo indirecto de nacionalizações nem ser alheia à rigorosa disciplina a que deve sujeitar-se a intervenção do Estado na vida económica do País»; e a de a encarar cada vez mais «como um procedimento excepcional, apenas utilizável depois de esgotadas todas as possibilidades de saneamento económico-financeiro»<sup>88</sup>. É no contexto destas preocupações que deve ser interpretado o artigo 20.º deste decreto-lei, relativo à cessação da intervenção: o seu n.º 1 dispõe que ela

<sup>83</sup> Cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 51 (26 de Abril de 1979) e 65 (25 de Maio de 1979).

<sup>84</sup> *Preâmbulo* do Decreto-Lei n.º 422/76, de 29 de Maio.

<sup>85</sup><sup>85</sup> *Preâmbulo*, cit.

<sup>86</sup> Que revogou toda a citada legislação anterior sobre a matéria, à excepção do primeiro dos diplomas referidos, o qual - nas palavras de J. Pinto Furtado, *Código Comercial Anotado*, vol. II; *Das Sociedades em Especial*, tomo I, 1979, p. 323 - «com a ulterior nacionalização das instituições de crédito e parabancárias perdera todo o interesse».

<sup>87</sup><sup>87</sup> O diploma, na verdade, alude unicamente a empresas privadas, se bem que, para Pinto Furtado (n. 4), seja «evidente que ele deve também aplicar-se a *empresas mistas* em que se não atinjam as participações necessárias à nomeação de administradores por parte do Estado».

<sup>88</sup> *Preâmbulo*, cit.

deverá ser precedida das medidas que forem necessárias ao saneamento económico-financeiro da empresa; o nº 2 que, quando tais medidas não puderem ser executadas antes da cessação, elas serão objecto de disposição precisa na resolução que a determinar, fixando-se prazo para o seu cumprimento obrigatório, sob pena de a empresa ser integrada no património do Estado ou de empresas ou institutos públicos, sem prejuízo dos direitos de terceiro [regime do artigo 24º, nº 1, alínea b)], e de os seus titulares ou gerentes incorrerem em responsabilidade pelas perdas e danos emergentes do incumprimento.

O Decreto-Lei nº 543/76, de 10 de Julho, ainda do VI Governo Provisório, invocando «a necessidade de rever algumas disposições do Decreto-Lei nº 422/76, de 29 de Maio, em ordem a adaptá-las às necessidades que, correntemente, se verificam nos casos de intervenção governamental em empresas privadas», deu nova redacção ao artigo 20º (acrescentando o elenco exemplificativo das medidas de saneamento económico-financeiro «justificado» que deverão preceder a cessação da intervenção) e ao artigo 21º, nº 1 (dispondo que «a aprovação das medidas previstas no artigo anterior e dos respectivos instrumentos será da competência do Conselho de Ministros, sob proposta dos Ministros da Tutela e das Finanças»).

O Decreto-Lei nº 38/79, de 5 de Março, do IV Governo Constitucional, assinalando que o referido regime do artigo 20º, nº 2, do Decreto-Lei nº 422/76 (na redacção do Decreto-Lei nº 543/76) «apenas estabelece para as situações de incumprimento nele discriminadas a rígida aplicação do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 24º»; e constatando «que nem sempre se verifica o condicionalismo contido no nº 2 do artigo 24º», «o que tem gerado situações de impasse» - deu nova redacção ao artigo 20º, alterando-o em dois pontos: por um lado eliminou a cominação contida na parte final do nº 2, substituindo-a por um período em que dispôs que, «tratando-se de sociedades, as deliberações da assembleia geral sobre aquelas operações serão tomadas por maioria simples dos votos presentes ou representados na assembleia, qualquer que seja o disposto nos pactos sociais ou legislação especial aplicável»; por outro lado acrescentou ao artigo um nº 3, nos termos do qual «em casos de incumprimento do disposto no número anterior, o Conselho de Ministros pode aprovar superiormente as necessárias medidas e instrumentos, nos termos do artigo 21º».

As emendas introduzidas, por via do pedido de sujeição a ratificação, pelo Decreto da Assembleia da República nº 208/I, respeitam a dois pontos: de uma parte, dispôs-se no nº 1 que a cessação da intervenção é efectuada por decreto-lei e, consequentemente, substituiu-se a referência do nº 2 à «resolução» pela do «decreto-lei que determinar a cessação»; de outra parte, eliminou-se o segundo parágrafo do nº 2, relativo à cessação da intervenção em sociedades e, no nº 3, voltou-se à doutrina de que «em caso de incumprimento do disposto no número anterior, a empresa será enquadrada no regime previsto na alínea b) do nº 1 do artigo 24º».

Sendo este o diploma sobre cuja constitucionalidade cumpre emitir parecer, não há razão bastante para que a apreciação se limite à análise das alterações por ele introduzidas no direito ordinário anteriormente vigente, antes ela deve recair sobre o diploma na sua inteireza e, por conseguinte, sobre os próprios critérios jurídico-materiais de cessação da intervenção que ele consagra, mesmo na parte em que se limite a reproduzir normativos preexistentes.

**II.** A Comissão Constitucional é de parecer que *os critérios jurídico-materiais de cessação da intervenção consagrados no Decreto nº 208/I, da Assembleia da República, não infringem o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.*

1 - a) Nos termos do artigo 82º, nº 1, da Constituição «a lei determinará os meios e as normas de intervenção e socialização dos meios de produção, bem como os critérios de fixação de indemnizações». Não sendo seguro e unívoco o sentido que deva conferir-se a este preceito - sobretudo no que respeita ao objecto da «intervenção» - parece poder concluir-se, com Gomes Canotilho e Vital Moreira <sup>89</sup>, que ele quererá referir-se, em geral, aos meios e formas de intervenção do Estado na economia. Daqui só poderá porém deduzir-se, no que ao nosso problema interessa, a legitimidade constitucional de princípio de qualquer meio e forma de intervenção, mesmo nas

<sup>89</sup> *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1977, pp. 204 e segs.

empresas privadas -ressalvados, é claro, os limites especiais, positivos e negativos, que a própria Constituição imponha de outros pontos de vista -, mas não a existência de quaisquer critérios substanciais que tenham de ser forçosamente respeitados na intervenção ou na cessação desta.

b) O artigo 85º, nº 1, assegura que «nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano pode exercer-se livremente a iniciativa económica privada enquanto instrumento de progresso colectivo»; o que está de acordo com a garantia institucional, contida no artigo 89º, da existência de um sector privado da economia. Ora, quer se entenda que a protecção constitucional da iniciativa e da empresa privadas fica por aqui<sup>90</sup>; quer se sustente, na base de que «a propriedade social só deve ser predominante e não exclusiva na transição para o socialismo que a Constituição descreve», que isto «implica a necessidade de um espaço de desenvolvimento no âmbito de uma economia pluralista ‘orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano’ (artigo 91º, nº 1)»<sup>91</sup> - a verdade é que logo o artigo 85º, nº 3, estatui que «o Estado fiscalizará o respeito da Constituição, da lei e do Plano pelas empresas privadas, podendo intervir na sua gestão para assegurar o interesse geral e os direitos dos trabalhadores, em termos a definir pela lei». Também por esta via - em que é a própria Constituição a deixar à lei a concretização do princípio<sup>92</sup>, assinalando apenas o fim em vista do qual a intervenção deve ser feita - se não poderá pôr em causa a constitucionalidade do decreto em apreciação.

2. Nem se diga, contra a argumentação desenvolvida, que, na hipótese em causa, estão em jogo, não os critérios de intervenção do Estado, mas sim os de «cessação da intervenção» ou de «desintervenção». É claro, por um lado, que entre os critérios de intervenção, em sentido amplo, se podem perfeitamente contar aqueles que sirvam para pôr termo à intervenção - tanto mais quanto a Constituição não proíbe (antes, pelo contrário, pressupõe) a possibilidade de intervenções transitórias, a prazo ou temporárias.

O que poderá e deverá dizer-se é só que a desintervenção há-de por força levar em linha de conta aquela mesma finalidade - assegurar o interesse geral e os direitos dos trabalhadores - que justifica a intervenção. Os termos concretos de avaliação de tal finalidade pertencem porém à lei - e nada permite afirmar, ou sequer supor, que ela não esteja subjacente ao diploma em análise; bem pelo contrário, como abundantemente revela a discussão a que o diploma foi submetido na Assembleia da República<sup>93</sup>. Pode naturalmente opinar-se que a finalidade constitucional seria melhor realizada através deste ou daquele outro regime jurídico-material de desintervenção. O regime que, em função da regra da maioria, acabou por prevalecer - e que de resto, como se viu, em larguíssima medida não difere do que constava já do Decreto-Lei nº 422/76, na redacção do Decreto-Lei nº 543/76 - é todavia, a todos os títulos, um dos possíveis à luz do artigo 85º, nº 3, da Constituição e não merece por isso, em face dela, qualquer censura.

**III.** A Comissão Constitucional é de parecer que *a exigência, contida no Decreto nº 208/I, de que a cessação da intervenção seja efectuada por decreto-lei, infringe o disposto na Constituição e os princípios nela consignados.*

1 - a) Do facto de os artigos 113º e 114º falarem, antes que em «poderes», em «órgãos de soberania» e na sua «separação» e «interdependência», não é legítimo concluir que a nossa Constituição recusou e afastou o conteúdo essencial da ideia da divisão dos poderes. Bem pelo contrário, o sistema do poder político nela consignado, como sistema próprio de um Estado de Direito democrático, só se deixa apreender na sua essência e na sua desejável harmonização quando interpretado à luz do núcleo essencial daquela ideia: ela foi, é, e por certo continuará a ser um dos «essenciais» do conceito de

<sup>90</sup> Como é ideia de Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), pp. 196, 211 e 218 e também - de um ponto de vista crítico - de H. Hörster, «O Imposto Complementar e o Estado de Direito», *Revista de Direito e Economia*, 3 (1977), pp. 82 e segs.

<sup>91</sup> Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, 1978, pp. 513 e segs.

<sup>92</sup> Cf. J. Braga de Macedo, «Princípios Gerais da Organização Económica», *Estudos Sobre a Constituição*, I, 1977, p. 204.

<sup>93</sup> Cf. *Diário* cit. (n.1)

Estado de Direito democrático e a sua violação sinal de tentativa ilegítima de reabilitação do princípio da concentração de poderes. Nesta medida bem poderá continuar a afirmar-se - com o artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 - que «qualquer sociedade em que não esteja estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição»!

Não é altura nem lugar para se dar conta, sequer perfunctoriamente, do sentido e da extensão que, nas sociedades democráticas actuais, se confere ao princípio da separação de poderes e que é seguramente, em muitos pontos - e não dos menos importantes -, diferente do que lhe foi imputado pela generalidade do pensamento juspublicístico do séc. XIX<sup>94</sup>. Aqui interessará só acentuar que hoje se lhe atribui não apenas sentido negativo - como limitação de um poder estadual originariamente unitário, em nome da garantia de uma esfera de liberdade do indivíduo -, mas também um sentido positivo. O sentido, nas palavras paradigmáticas de Konrad Hesse, de criação de «uma ordem de actuação comunitária dos homens, que constitui os diferentes poderes, determina e delimita as suas competências, regula a sua cooperação e, deste modo, deve conduzir à unidade – limitada - do poder do Estado. Esta tarefa não só exige uma frenagem e um balanceamento dos reais factores de poder, mas é também e sobretudo uma questão de determinação e ordenação adequadas das funções do Estado, e dos órgãos aos quais tais funções são confiadas, assim como das forças reais que se corporizam em tais órgãos»<sup>95</sup>.

É em plena consonância com estas palavras que deve aceitar-se, à luz da nossa Constituição, o princípio da divisão dos poderes ou, o que desta perspectiva é o mesmo, o *princípio da divisão de funções entre os diferentes órgãos de soberania*. Princípio que aflora numa pluralidade de preceitos da parte II da Constituição e, de modo especial, no artigo 114º, nº 1.

b) Não é tarefa isenta de dúvidas e dificuldades definir, à luz do que acaba de ser exposto, em concreto e perante todas as possíveis constelações problemáticas, o exacto alcance da divisão de funções entre os diferentes órgãos de soberania. Nem haverá que negar, por outro lado, que a própria Constituição - como de resto, em maior ou menor medida, sucede com a generalidade das Constituições<sup>96</sup> - não leva o princípio às últimas consequências lógicas, impondo ou permitindo ela própria, em muitos casos, uma certa sobreposição (*maxime* quando distribui funções legislativas pela Assembleia da República, pelo Conselho da Revolução e pelo Governo).

Nada disto, porém, impedirá a existência de largo consenso quanto ao núcleo essencial do princípio. Ele radica em duas direcções: por um lado, na de que a função legislativa é atribuída em princípio ao Parlamento, a função executiva ao Governo, a função judicial aos Tribunais; por outro, na de que os órgãos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário se controlam ou limitam mutuamente, de tal forma que o poder do Estado resulte atenuado e a liberdade das pessoas protegida<sup>97</sup>. E daqui já deverá concluir-se que haverá inconstitucionalidade - por violação da norma do artigo 114º, nº 1, ou do princípio constitucional da divisão e repartição de funções entre os diferentes órgãos de soberania - sempre que um órgão de soberania se atribua, fora dos casos em

---

<sup>94</sup> Sobre o ponto vide, por todos, os estudos contidos na colectânea de H. Rausch (ed.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung*, 1969. Em particular para a França vide: B. Chantebout, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 1978, pp. 99 e segs.; e, para a Itália, C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 9ª ed., 1976, pp. 782 e segs. Entre nós, cf.: Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª ed. revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, I, 1972, pp. 178 e segs.; Jorge Miranda, «Decreto», separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1974, pp. 121 e segs.; e, com referência à Constituição actual, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 1977, p. 284.

<sup>95</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4ª ed., 1970, pp. 194 e segs.

<sup>96</sup> Cf. de novo, por exemplo, B. Chantebout (n. 12), pp. 144 e segs.

<sup>97</sup> Não parece, assim, que possa ir-se tão longe quanto Gomes Canotilho (n. 12), p. 284, ao afirmar: «Na Constituição portuguesa detecta-se uma tentativa de *articulação da função legiferante com a junção governante*, de forma a conseguir-se um *poder activo unificador* ...» (Os itálicos são do original.)

que a Constituição expressamente o permite ou impõe, competência para o exercício de funções que essencialmente são conferidas a outro e diferente órgão<sup>98</sup>.

c) A determinação dos *critérios jurídicos* que devem presidir à cessação da intervenção do Estado nas empresas constitui materialmente exercício da função legislativa, pelo que deve caber, em princípio, à Assembleia da República. Diferentemente, o acto de cessação da intervenção não constitui materialmente exercício da função legislativa, mas acto típico da função executiva e cabe por isso ao Governo.

aa) O acto de cessação da intervenção não constitui com efeito, materialmente, exercício de função legislativa<sup>99</sup>. Desde logo porque esta contempla, ao menos em via de princípio, «uma série indefinida de casos e de pessoas» - enquanto o acto de cessação da intervenção é, pela própria natureza das coisas, individual e concreto. Depois, porque a lei é algo que, por sua mesma natureza, «contém normas ou preceitos que impõem, proíbem ou permitem uma determinada acção em casos futuros e eventuais» - enquanto o acto de cessação da intervenção é, ele próprio, a acção certa e presente a que deveria aplicar-se a estatuição legal. Em seguida, porque a lei é aquilo «que introduz um preceito jurídico novo, isto é, um preceito que não tenha acima dele, salvos os preceitos constitucionais, qualquer outro em relação ao qual ele seja segundo, subsequente ou derivado» - enquanto o acto de cessação da intervenção só pode ter o sentido de executar a própria lei, com maior ou menor amplitude, maior ou menor liberdade.

bb) O acto de cessação da intervenção constitui, materialmente, um acto típico da função executiva ou administrativa<sup>100</sup>. Com efeito, quer se caracterize esta função (para abstrair já da sua velha conceitualização como actividade essencialmente voluntária e livre dentro dos limites do direito), teleologicamente, como actividade estadual tendente à defesa da sociedade e à promoção do seu bem-estar e progresso; quer como actividade, mesmo residual, que actua o direito em vista da realização de fins e de interesses públicos específicos - sempre será certo que no acto de cessação de uma intervenção estão presentes as notas que individualizam os actos da função administrativa.

d) Sendo assim, ao obrigar o Governo a dar forma de decreto-lei à decisão de cessar qualquer intervenção, o legislador ordinário vincula ilegitimamente à forma legislativa um acto materialmente administrativo, altera arbitrariamente a natureza do acto em causa e, nesta medida, subverte a repartição de competências constitucionalmente estabelecida. Por isso, a violação do artigo 114º, nº 1, é inarredável.

2. É que - e esta é porventura a ideia essencial, à luz da qual têm de ser medidas todas as nossas considerações - num sistema constitucional como o português actual, em que a Assembleia da República tem, nos termos dos artigos 165º, alínea c), e 172º, poderes de *ratificação* de decretos-leis (e portanto de leis em sentido material e só delas), submeter actos administrativos à forma de lei levaria afinal a conferir ao parlamento poderes de modificação do conteúdo de tais actos.

Ora, num Estado de Direito democrático - e mesmo sob forma estritamente parlamentar<sup>101</sup>, quanto mais, por maioria de razão, numa democracia semipresidencial, de parlamentarismo mitigado ou racionalizado -, se ao Parlamento é fundamentalmente atribuída (e, neste sentido, «reservada»<sup>102</sup>) a função legislativa, ao Governo é atribuída

<sup>98</sup> Cf. De novo K. Hesse (n. 13), p. 193; e também O. Bachof, “ Die Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung...”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 87 (1962), p. 14: “ Sentido Imodificável da divisão de poderes é só evitar a concentração e o arbítrio do poder.”

<sup>99</sup> Cf. por todos, sobre o que vai seguir-se, A. Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, I e II, 1959, pp. 8 e segs., donde (p. 11) se retiram as citações feitas a seguir no texto e que vão entre comas. *Vide* também C. Mortati (n. 12), pp. 786 e segs.

<sup>100</sup> Sobre a caracterização desta função cf. A. Queiró (n. 17), pp.14 e segs. E *Lições de Direito Administrativo*, I, 1976, pp. 9-84, bem como P-M. Gaudemet, *Le Pouvoir Exécutif dans les pays occidentaux*, 1966.

<sup>101</sup> Como é excelente acentuado, em termos praticamente coincidentes com os que sem eguida se utilizam no texto, pela decisão do *Bundesverfassungsgericht*, 1, 394, referida em Leibhols/Rinck, *Grundgesetz*, 2ª ed., expõe no texto é válida mesmo para aqueles sistemas que podem hoje considerar-se de “ Governo de Assembleia” e que é claro, não assumem já as características ( de tipo revolucionário) de “ Governo de Convenção”: cf.p. Bastid, *Le Gouvernement d’Assemblée*, 1956: e, em síntese, Marcello Caetano (n. 12), pp.95 e segs.

<sup>102</sup> Não se trata aqui, é claro, de afirmar a existência de uma reserva com o mesmo sentido e contudo com que a Constituição refere — na epígrafe do artigo 167º — uma “reserva de competência

(ou «reservada») a função administrativa. O Parlamento não governa, não executa, não administra: ele controla, sim, critica e aprecia os actos do Governo e da administração. Se os reprova, ele tem sempre e a todo o tempo o meio de exprimir a sua vontade política democrática, votando uma moção de censura. Mas não pode, ele próprio, conduzir a política e praticar actos de administração ou modificar ou alterar os actos praticados pelo órgão de soberania com competência específica para tal<sup>103</sup>. É o que se demonstra mesmo pela invocação de vários preceitos constitucionais:

a) Nos termos do artigo 185º, nº 1, «o Governo é o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da administração pública». Aqui se define logo, pois, a autoria dos actos que, materialmente, devam ser considerados actos de governo ou de administração. Dar a outro órgão de soberania (através da imposição da forma de decreto-lei a actos substancialmente executivos) o poder de alterar a seu talante tais actos, modificando a sua própria autoria, importaria pois uma clara violação daquele dispositivo constitucional<sup>104</sup>.

b) Nos termos do artigo 165º compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, apreciar os actos do Governo e da administração [alínea a)] e ratificar os decretos-leis do Governo [alínea c)]. Isto mostra que o processo legislativo de ratificação há-de ser reservado para actos materialmente legislativos<sup>105</sup> enquanto a fiscalização de actos administrativos há-de ser levada a cabo em exclusivo através do processo político. Até porque é esse, precisamente, nos quadros do Estado de Direito e da democracia representativa, o sentido do «controlo parlamentar»<sup>106</sup>.

c) Nos termos do artigo 202º, alínea c), compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis. Isto inculca, por maioria de razão, que é ao Governo e aos órgãos da administração - e só a eles - que pertence a prática dos actos necessários à boa execução das leis [e que, de resto, se encontram previstos na alínea g) daquele mesmo artigo<sup>107</sup>]. O que mais reforça ainda, se necessário

---

legislativa da Assembleia da República” Conf. no entanto Gomes Canotilho (n. 12), pp. 284 e segs, para quem a constituição não estabelece “qualquer *reserva de administração*”, mas só (competências administrativas reservadas”

<sup>103</sup> Contra, Gomes Canotilho (n.12), p. 284, que, do “poder activo unificador” de que fala — e que foi referido *supra* (n.15) — faz derivar “ a possibilidade de o legislador-Governo ou a Assembleia da República disciplinarem *pontualmente* as questões, regulamentando e dando carácter executivo aos seus actos”. (O itálico é do original). Como no texto, todavia, Jorge Miranda (n. 12), p. 125: “ Na ideia que fazemos do Estado de Direito, por mais atenuado que esteja o princípio da separação dos poderes, pelo menos a distinção entre actividades legislativa e actividade administrativa deve subsistir “.

<sup>104</sup> Recordem-se as palavras de Jorge Miranda (n. 12), p. 122: «A distinção *material* entre legislação e administração ressalta ainda do artigo 109º, nº 4 (da Constituição de 1933), ao cometer ao Governo a superintendência na administração pública, fazendo executar as leis e praticando todos os actos relativos aos funcionários. É indiscutível que a lei está tomada em sentido material, pois são os actos administrativos os que a executam».

<sup>105</sup> Cf. De novo, à luz da Constituição de 1933, Jorge Miranda (n.12), p.122: “ a sujeição de decretos-leis publicados em certas condições a ratificação, exprimindo uma coordenação da actividade dos dois órgãos, Assembleia Nacional e Governo, *implica que eles não sejam de conteúdo discrepante do conteúdo típico das leis.* “ (O itálico é nosso).

<sup>106</sup> *Vide* sobre o tema Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, 1974, e a segunda parte do estudo de P.M. Gaudemet (n.17).

<sup>107</sup> Não estamos contra Gomes Canotilho (n. 12), p. 285, quando afirma «que compete ao Governo no exercício das funções administrativas, fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis!..., mas nada impede que uma lei da Assembleia da República ou um decreto-lei do Governo contenham medidas tendentes a acudir a problemas urgentes ou disponham concretamente, pormenorizando e regulamentando a própria disciplina legal”. Pois, no caso que nos ocupa, trata-se de coisa diferente, a saber de dar forma legislativa a um concreto *acto de execução*.

for, a conclusão de que tais actos, estando naturalmente sujeitos ao controlo judiciário dos tribunais e ao controlo político do parlamento, não podem todavia ser por este alterados através do processo legislativo.

3. A consideração de uma possível objecção ao que atrás ficou dito dar-nos-á ensejo de esclarecer um ponto fundamental nesta problemática inserido e de reforçar, porventura, toda a argumentação.

A objecção será a seguinte: disse-se atrás que o acto de cessação da intervenção não pode ser considerado acto materialmente legislativo. Mas não é certo que, nas palavras de Afonso Queiró<sup>108</sup>, «nada impede que o próprio legislador pratique actos concretos de prossecução de interesses e edite, assim, normas a que faltam as características da generalidade e da abstracção»? Se se responder afirmativamente à questão posta, dir-se-á então que o Decreto nº 208/I nada mais faz do que obrigar o Governo a emitir leis-medida ou, mais rigorosamente, leis individuais, em matéria que com elas se compagina.

Mas a objecção é, em definitivo, improcedente. Ainda que assim fosse, ficava de pé toda a questão da admissibilidade de semelhante imposição; e contra ela continuariam a valer integralmente os argumentos atrás expendidos à luz do princípio da divisão de funções dos diferentes órgãos de soberania. Não parece, porém, que aqui se esteja sequer em domínio onde seja constitucionalmente admissível a emissão de leis-medida ou de leis individuais.

Não é cabida neste lugar a dilucidação da complexíssima problemática que, a muitos e variados títulos juridicamente relevantes, é suscitada por aquelas leis. Admitamos, independentemente de discussão, ser juridicamente possível a existência e validade de leis meramente formais<sup>109</sup>, leis singulares, individuais ou pessoais<sup>110</sup>, leis-controlo ou leis-medida<sup>111</sup> e outras análogas. E que, por conseguinte, seria juridicamente possível e válida uma lei formal que, como a de cessação de intervenção, contivesse uma decisão individual e concreta, referida a uma situação irrepetível e que afecta pessoas *a priori* determinadas.

Admitamos tudo isto, e ainda que tais leis não representariam, no caso, violação de princípios constitucionais materiais, nomeadamente do princípio da igualdade. Mas uma coisa é certa: o fenómeno da lei-individual, constituindo a todos os títulos uma excepção, carece, para ser constitucionalmente admissível, de uma legitimação constitucional específica, quer dizer, tem de ser por força constitucionalmente fundado ou credenciado<sup>112</sup>.

Com efeito, se este limite e esta justificação material não fossem constitucionalmente exigidos, teríamos aberta a possibilidade de subverter todos os poderes constitucionais - e de os subverter até níveis inoportáveis e caricatos, como seria o de a nomeação de um qualquer funcionário público poder ser modificada pela Assembleia da República, sem que a tal se pudesse opor a censura da inconstitucionalidade!

Ser-se-á tentado a retorquir que a sujeição de um acto materialmente administrativo à forma de lei não acarreta, em si mesmo considerado, qualquer prejuízo. Bem pelo contrário, dir-se-á, a forma de lei contém em si um aumento de garantias de adequação e de correcção internas do acto. Mas o problema tem, como se viu, uma outra

---

<sup>108</sup> A. Queiró (n. 16), p. 9.

<sup>109</sup> Sobre elas, cf. F. Modugno, «Leggi in generale», Enciclopédia dei Diritto. XXIII, 1973, pp. 900 e segs.

<sup>110</sup> Sobre elas, cf. K. Huber, *Massnahmegesetz und Rechtsgesetz*, 1963 e Esposito, “Eguaglianza e giustizia nell’art. 3”, *La Costituzione Italiana*, Daggi, 1954, pp. 53 e segs.

<sup>111</sup> Sobre elas, cf.: o parecer nº 3/78 desta Comissão, Pareceres da Comissão Constitucional, III, 1979, pp. 227 e segs.; Gomes Canotilho (n.12), pp. 274 e segs.; Forsthoff, “Über Massnahmegesetz”, *Gedächtnisschrift für W. Lellinek*, 1955, pp.221 e segs.; e Mortati, *Le leggi provvedimento*, 1968.

<sup>112</sup> A. von Mutius, «Rechtsnorm und Verwaltungsakte», *Festschrift für Hans Wolff*, 1973, p. 188: «a redução de princípio do conceito de norma às regulamentações gerais e abstractas [...] não exclui *a priori* leis para pessoas e para casos individuais, mas torna-as em excepções que exigem uma especial legitimação jurídico-constitucional.»

face; e essa é a de que, através do instituto da ratificação - que «pode ser concedida com emendas e, neste caso, o decreto-lei ficará alterado nos termos da lei que a Assembleia votar» -, acabaria afinal o Parlamento por assumir poderes de alteração do conteúdo de actos materialmente administrativos. O que só seria admissível se pudéssemos considerar - e não podemos - o Estado totalmente representado por cada um dos seus órgãos de soberania; o que sempre significaria uma extensão indevida e ilegítima nos poderes de um qualquer dos vários órgãos da soberania estadual.

A exigível legitimação, fundamentação ou credencial constitucional específica de leis-individuais existe, v. g., em casos como os de amnistia, indulto, etc. Falta porém completamente - quer à luz do texto constitucional, quer dos seus princípios - para a hipótese de cessação de uma intervenção. Pelo que esta acaba por constituir afinal uma razão mais, a juntar às anteriormente alinhadas, para se concluir pela inconstitucionalidade do diploma em apreciação.

**IV.** Concluindo que a exigência de que a cessação da intervenção seja efectuada por decreto-lei infringe o disposto na Constituição e os princípios nela consignados - nomeadamente o artigo 114º, nº 1, em conexão com os artigos 185º, nº 1, 165º, alíneas a) e c), e 202º, alíneas c) e g) - a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do Decreto nº 208/I da Assembleia da República, de 24 de Maio de 1979.

Lisboa e Comissão Constitucional, 21 de Junho de 1979 - Jorge Figueiredo Dias - Joaquim Costa Aroso - Fernando Amâncio Ferreira - José António Fernandes - Jorge Miranda - Afonso Cabral de Andrade - Luís Nunes de Almeida (*vencido, nos termos e com os fundamentos constantes na declaração de voto anexa*). - Ernesto Augusto Melo Antunes.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido com os seguintes fundamentos:

Não me parece aceitável a tese segundo a qual a nossa Constituição teria recebido o núcleo essencial do princípio da separação de poderes, na parte em que daí possa decorrer, sem mais, a atribuição, em princípio, da função legislativa ao Parlamento e da função executiva ao Governo. E muito menos me parece possível continuar a afirmar-se - como se de uma verdade eterna se tratasse - que «qualquer sociedade em que não esteja estabelecida a separação de poderes não tem Constituição».

Hoje, pode afirmar-se sem receio que o carácter mítico do princípio da separação de poderes - pelo menos na sua formulação clássica: entre Legislativo, Executivo e Judicial - é quase unanimemente reconhecido.

Deve-se fundamentalmente a Charles Eisenmann<sup>113</sup> a desmontagem da origem do «mito da separação de poderes», tal como ela decorreria da obra de Montesquieu. Eisenmann pôs em causa a existência de uma verdadeira teoria de separação de poderes em Montesquieu: este previa não só interferências do Executivo sobre o Legislativo (direito de veto) e do Legislativo sobre o Executivo (poderes de controlo e fiscalização), mas também do Legislativo sobre o Judicial (designadamente em matéria de amnistias); e adiantou que Montesquieu não propugnava um sistema de separação entre Poder Legislativo e Poder Executivo mas, pelo contrário, um sistema que permitisse estabilizar uma certa relação de forças entre o Rei, a Nobreza e o Povo, através dos poderes conferidos ao monarca, à câmara alta e à câmara baixa.

E, na sequência de Eisenmann, Louis Althusser<sup>114</sup> veio demonstrar que Montesquieu pretendeu estabelecer, com a sua teoria da separação de poderes, um sistema que protegesse os interesses da nobreza, tendo nomeadamente em conta as funções atribuídas à câmara alta.

Mas, se a origem histórica do princípio da separação de poderes é hoje visível, qual a sua aplicação actual nos regimes democráticos? Veremos que se encontra

---

<sup>113</sup> L'Esprit des Lois et la Séparation des Pouvoirs.

<sup>114</sup> Montesquieu, a Política e a História.

efectivamente, ultrapassado.

Conforme afirma M. J. C. Vile<sup>115</sup>, «the exclusive allocation of rule-making, rule application, or rule adjudication to particular organs of government is not only inconvenient, it is quite impossible».

Por outro lado, Loewenstein<sup>116</sup> vai mesmo ao ponto de entender que «o complexo teórico da separação de poderes, tão enraizado no constitucionalismo clássico, está completamente ultrapassado pela actual dinâmica política» e que nos Estados constitucionais «a autêntica distribuição ou separação de poderes, tal como a haviam imaginado as revoluções americana e francesa e o século XIX, se esvaziou praticamente até à inutilidade»; aliás, segundo o mesmo autor, os fundamentos em que assenta a doutrina da separação de poderes constituíram «uma perfeita ilustração do pensamento mecanicista».

Analisemos sumariamente algumas das razões que podem justificar a superação do princípio da separação de poderes, limitando-nos ao problema das relações entre Legislativo e Executivo.

Em primeiro lugar, cada vez mais a clássica divisão vertical de funções entre poderes do Estado é substituída por uma distribuição horizontal de funções, assente no princípio da descentralização, o que leva alguns autores a referir que será mais correcto falar hoje na existência de diversos centros de poder, estaduais e não-estaduais, que em poderes propriamente ditos<sup>117</sup>.

Por outro lado, a evolução do sistema parlamentar tem-se processado de forma a acentuar a interdependência e não a separação entre o que se convencionou denominar os diferentes «poderes do Estado»: responsabilidade política do Executivo face ao Legislativo, poder de dissolução, veto, interferência cada vez maior do Governo no processo legislativo.

É, aliás, ao nível da interferência do Governo no processo legislativo que se foram verificando as mais importantes alterações no funcionamento do sistema parlamentar, alterações essas que não permitem mais falar, na actualidade, do princípio da separação de poderes.

O reforço do papel dos partidos políticos no interior das instituições democráticas conduziu à progressiva consonância política entre Governo e Parlamento. Este, quase desprovido de meios; aquele podendo contar com o apoio que lhe é prestado por toda a máquina burocrática da Administração Pública, designadamente através dos seus corpos de técnicos. Não admira, pois, que o parlamentarismo maioritário se tenha radicado em benefício do Governo, onde se alojam os chefes dos partidos que, por essa via, dominam as maiorias parlamentares e, assim, comandam o processo legislativo.

Por esta razão, muitos pretendem encontrar hoje, nos sistemas parlamentares, uma unidade - e não uma separação - do poder. E «se nos parece certo que há unidade, também nos parece certo que esta se forja mais em benefício do executivo que do legislativo; o facto de o Governo assegurar a quase totalidade da produção legislativa parece, para tanto, determinante<sup>118</sup>. O que já levou Duverger<sup>119</sup> a afirmar que a nova separação de poderes se faz entre um «poder de Estado» e um «poder tribunício».

Na realidade, nas democracias de hoje a separação de poderes é, mais do que nunca, um verdadeiro mito. O que não quer dizer, obviamente, que não continue a ser, isso sim, fundamental encontrar novas formas que permitam assegurar que o Parlamento, o Governo e os Tribunais se controlem e limitem mutuamente; só que, tendo em vista a evolução verificada, e no que respeita às relações Parlamento-Governo, tal terá de se

---

<sup>115</sup> *Constitutionalism and the Separation of Powers*.

<sup>116</sup> *Teoría de la Constitución*.

<sup>117</sup> Vide F. Modugno, «Divisione dei poteri», in *Nov. Dig. Italiano*.

<sup>118</sup><sup>118</sup> Jean-Claude Colliard, *Les Regimes Parlementaires Contemporains*.

<sup>119</sup> *La Monarchie Républicaine*.

traduzir necessariamente no reforço da capacidade de actuação do primeiro sobre o segundo, e não no contrário: por todas as razões apontadas, o perigo está no esvaziamento das competências parlamentares e não na emergência de regimes convencionais ou de assembleia.

Assim, os que consideram novamente actual a problemática da separação de poderes, fundam-se para tanto nos riscos de uma concentração de funções no executivo, sem que o parlamento disponha de meios eficazes de controlo. Na verdade, os meros mecanismos de efectivação da responsabilidade política revelam-se manifestamente insuficientes: como nota Mazziotti<sup>120</sup>, a força, a solidez e o poder da burocracia e, em geral, das organizações que pressionam o executivo são de tal ordem que os interesses por elas representados se impõem, por vezes, necessariamente a qualquer Governo, de nada servindo, portanto, o simples poder de destituição do executivo; daí a indispensabilidade, para salvaguarda de uma certa separação de poderes, da atribuição de reforçados poderes aos parlamentos.

Posto isto, vejamos o que nos diz sobre o assunto a Constituição Portuguesa de 1976, sabendo que, salvo se ela expressamente o afirmar, não será legítimo interpretá-la com base na antiga doutrina da separação de poderes, hoje ultrapassada; e que, se a uma tal interpretação se recorresse, ela deveria obrigatoriamente ter em conta as realidades dos Estados modernos, pelo que se imporia sempre uma interpretação em favor da Assembleia e não do Governo.

Ora, como seria de esperar, a Constituição não refere jamais, nem entre os seus princípios fundamentais nem entre os princípios gerais da organização do poder político, o da separação de poderes. Pelo contrário, estabelece o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania e o da divisão de competências (artigos 114º e 113º), garantindo, por essa forma, que Assembleia e Governo se limitem e controlem mutuamente.

A competência de cada órgão de soberania há-de resultar do que a própria Constituição estabelece, não podendo cada um deles invadir a esfera reservada a outro, mas tal não significa, por si só, que ao Parlamento esteja reservada a função legislativa e ao Governo a função executiva.

Como poderia, aliás, consagrar a nossa Constituição o princípio da separação de poderes na sua formulação clássica, quando ao Governo é atribuída uma competência legislativa genérica e nas mãos do Presidente da República se concentram o direito de veto legislativo, o poder de revocação do Primeiro-Ministro e o poder de dissolução?

O nº 2 do artigo 113º preceitua que «a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição».

Daqui resulta que não pode a lei alargar a competência dos órgãos de soberania, para além do previsto na Constituição<sup>1219</sup>. Tal regra aplica-se, desde logo, àqueles órgãos cujas competências se encontram taxativamente enunciadas - o Presidente da República e o Conselho da Revolução; e aplica-se igualmente quanto a certo tipo de competências da Assembleia da República e do Governo.

Mas, no que se refere a estes dois últimos órgãos, não é lícito esquecer que o âmbito da respectiva competência política pode ser alargado pela lei, em virtude de ressalva expressa da Constituição.

Quanto à Assembleia da República, o artigo 164º, subordinado à epígrafe «Competência política e legislativa», estabelece que lhe compete, entre outras, «desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei». E, quanto ao Governo, o artigo 200º, subordinado à epígrafe «Competência política», incumbe-o, no exercício de funções políticas, de «praticar os demais actos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei» [alínea d)].

---

<sup>120</sup> *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato.*

<sup>121</sup> Neste sentido, Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada.*

Isto é, em matéria de competência política há, ao lado dos actos reservados à Assembleia em diversas alíneas do artigo 164º e dos actos reservados ao Governo nas alíneas a), b) e c) do artigo 200º, actos que a lei pode atribuir a um ou a outro daqueles órgãos.

E assim se entende o significado do nº 1 do artigo 185º quando afirma que «o Governo é o órgão de condução política geral do país»: quando nem a Constituição nem a lei atribuem expressamente à Assembleia certa competência de natureza política, ela pertence ao Governo, por via residual. A lei, porém, pode sempre cometê-la ao Parlamento, ao abrigo do disposto na alínea l) do artigo 164º.

Acresce, ainda, que no caso concreto existe norma constitucional expressa reservando à Assembleia da República a definição, por via legislativa, dos «meios e formas de intervenção e de nacionalização e socialização dos meios de produção». E não se vê razão para que a Assembleia da República não possa, ao estabelecer os meios e formas de intervenção - e, naturalmente, de desintervenção - impor o decreto-lei.

Se a lei pode, como vimos, entregar à Assembleia da República a competência para tomar certas decisões políticas, por maioria de razão pode vincular o Governo a tomá-las sob certa forma ou meio. Principalmente, quando há norma constitucional expressa a prevê-lo, como é o caso.

Nem se diga que, na hipótese vertente, não se trata de decisão política mas de acto administrativo reservado ao Governo, tendo em conta o preceituado na alínea g) do artigo 202º da Constituição, na medida em que estamos perante actos ou «providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas». E isto porque tais actos e providências só terão natureza meramente administrativa quando, pela sua relevância e considerado o contexto político-social, não assumem uma evidente natureza política; e nesta última hipótese se enquadram as desintervenções, como desde logo inculca o facto de a definição dos seus meios e formas ser reservada à Assembleia da República.

Como decisões políticas que são, as medidas de desintervenção podem e devem ser fiscalizadas pelo Parlamento; fiscalização ou controlo que pode assumir a forma de rejeição. Vejamos o que a este propósito diz Loewenstein: «Evidentemente, de um ponto de vista técnico, o primeiro meio para a realização da decisão política é a legislação. (...) Quando a iniciativa de uma tal decisão parte do Governo, o que constitui a regra, a aprovação pelo Parlamento é expressão da distribuição do poder: o Parlamento assume a responsabilidade da referida medida. Se o Parlamento rejeita ou modifica a medida, exerce controlo político sobre a liderança do Governo».

Não parece, assim, que se possa considerar inconstitucional a imposição legal do decreto-lei como forma de efectuar desintervenções, tendo em vista o disposto nos artigos 164º, alínea l), 200º, alínea d) e 167º, alínea q), uma vez que se não faça recurso à concepção clássica do princípio da separação de poderes.

Restaria, ainda, o problema do carácter excepcional da lei individual, que careceria sempre de uma legitimação constitucional específica.

Já vimos que tal legitimação específica se poderia encontrar, logo, na alínea q) do artigo 167º.

Mas, mais do que isso, não parece necessário encontrar qualquer legitimação específica para as leis individuais.

A Constituição parece desde logo prevê-las, *a contrario sensu*, no nº 3 do artigo 18º. Se as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto, é porque as outras leis não têm obrigatoriamente de respeitar os princípios da abstracção e da generalidade.

Fora o caso das leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias, as leis individuais serão igualmente inconstitucionais sempre que violarem o princípio da igualdade. Mas, salvo essas hipóteses, nada parece que as proíba, como já se reconheceu nos pareceres nºs 3/78 e 6/78 desta Comissão Constitucional<sup>12211</sup>, não se vendo razão para alterar esta orientação.

Em conclusão, fui de parecer que o Conselho da Revolução se não devia pronunciar pela inconstitucionalidade do diploma em apreço.- *Luis Nunes de Almeida*.

---

<sup>122</sup> Os votos de vencido anexos a estes pareceres, salvo, eventualmente, um do Prof. Jorge Miranda, não abordavam esta questão.

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO Nº 199/79**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos nºs 1 e 2 do artigo 278º, pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República nº 208-I/79, de 24 de Maio, sobre a alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 38/79, de 5 de Março, por a exigência de que a cessação da intervenção seja efectuada por decreto-lei infringir o disposto na Constituição e os princípios nela consignados, nomeadamente o nº 1 do artigo 114º, em conexão com os artigos 185º, nº 1, 165º, alíneas a) e c), e 202º, alíneas c) e g).

Aprovada em Conselho da Revolução em 29 de Junho de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

*(Diário da República, 1ª série, nº 158, de 11 de Julho de 1979.)*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Decreto n° 208/I, de 24 de Maio de 1979**

ALTERAÇÃO, POR RATIFICAÇÃO, DO DECRETO-LEI N° 38/79, DE 5 DE MARÇO

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 165° e n° 3 do artigo 172°, da Constituição, o seguinte:

Artigo único

O artigo 1° do Decreto-Lei n° 38/79, de 5 de Março, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 1°

O artigo 20° do Decreto-Lei n° 422/76, de 20 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n° 545/76, de 10 de Julho, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 20°

1 - A cessação da intervenção é efectuada por decreto-lei e deve ser precedida das medidas que forem necessárias ao justificado saneamento económico-financeiro da empresa, incluindo, nomeadamente, a sua transformação em empresa de economia mista, ou toda e qualquer operação de fusão, cisão, transformação, aumento ou redução do capital, designadamente através de conversão de créditos em capital, emissão de obrigações, independentemente dos limites do artigo 109° do Código Comercial, imposição de moratórias ou outras que se tornem necessárias para aquele efeito.

2 - Quando não seja possível executar, antes da cessação da intervenção, as operações de fusão, cisão, transformação, aumento ou redução de capital social ou emissão de obrigações previstas no número anterior, serão as mesmas objecto de disposição precisa no decreto-lei que determinar a cessação da intervenção na empresa, fixando-se o prazo para o seu cumprimento obrigatório.

3 - Em caso de incumprimento do disposto no número anterior, a empresa será enquadrada no regime previsto na alínea b) do n° 1 do artigo 24°.

Aprovada em 24 de Maio de 1979.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### PARECER N.º 17/79

*Participação na reforma agrária - Objectivos da reforma agrária - Entrega de terras expropriadas - Criação de impostos.*

1. O Presidente da Assembleia da República solicitou ao Conselho da Revolução, ao abrigo do n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, que declarasse a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio e da correspondente Portaria n.º 409/78, de 26 de Julho.

O Conselho da Revolução pediu o parecer desta Comissão, nos termos da alínea a) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503/76, de 30 de Junho.

2. Este pedido encontra-se instruído com uma exposição do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, onde se sustenta a inconstitucionalidade daqueles dois diplomas pelos motivos seguintes.

Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio:

Inconstitucionalidade formal.

a) Verifica-se a inconstitucionalidade formal deste diploma por não se ter observado o disposto no artigo 104.º da Constituição, isto é, por não se terem ouvido as pessoas interessadas na sua elaboração, uma vez que os problemas jurídico-constitucionais que envolvem este preceito constitucional são os mesmos referidos a propósito dos artigos 56.º e 58.º da Lei Fundamental (como reconhecem Gomes Canotilho e Vital Moreira in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 238).

b) O facto do diploma em causa ser anterior ao decreto-lei que regula os conselhos regionais de agricultura - «organismos consultivos da Administração», a quem compete «pronunciar-se sobre todas as questões que forem submetidas à sua apreciação pelo Ministro da Agricultura e Pescas» [artigo 3.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 166/78, de 16 de Julho] - não pode servir de argumento de inexecutabilidade do artigo 104.º.

c) Nem mesmo o facto de a Lei n.º 77/77 ter estabelecido no seu artigo 57.º a criação dos conselhos de agricultura «com vista ao disposto no artigo 104.º da Constituição» pode ser tido como delimitação dos termos em que esse direito deveria ser assegurado pelo Governo.

A partir do momento em que foi imputada ao Governo pela citada lei a responsabilidade de legislar sobre a matéria contida no Decreto-Lei n.º 111/78, só lhe restava postergar, para depois da entrada em funcionamento dos ditos conselhos, a legislação que entendesse necessária sobre a reforma agrária.

Mas admitindo que o Governo tivesse motivos ponderosos para proceder com urgência à publicação de certos diplomas, jamais poderia fazê-lo sem consultar previamente os trabalhadores rurais e os pequenos e médios agricultores, por uma qualquer forma que permitisse atingir o mesmo objectivo que levou o legislador a determinar na Lei n.º 77/77 a criação dos conselhos de agricultura.

d) As medidas em causa não se dirigem apenas às UCP's e cooperativas actualmente existentes mas a todas as empresas que exploram e venham a explorar terras expropriadas e nacionalizadas; elas dizem respeito especificamente às empresas que actualmente exploram e venham a explorar terras expropriadas e nacionalizadas; elas e sem prejuízo de outras, estas entidades tinham de ser ouvidas na elaboração de tais medidas.

e) A matéria contida no diploma em causa está abrangida no âmbito das medidas da reforma agrária, pois o Decreto-Lei n.º 111/78 constitui a «básica ossatura jurídica que dará forma às relações jurídicas entre o Estado e os beneficiários da exploração da terra», como é afirmado no próprio preâmbulo. Ora tais relações condicionam, necessariamente, as formas de realização da reforma agrária. Trata-se dum passo importante na «definição» da reforma agrária. «Na verdade, três opções básicas são feitas neste diploma: a realização preferencial e geral de contratos onerosos, em oposição a

contratos gratuitos; concessão da exploração por prazo máximo de 99 anos, em oposição à perpetuidade; a entrega de terras, em oposição à entrega de explorações».

A importância destas opções impõe só por si a obrigação de o legislador viabilizar o exercício do direito dos trabalhadores rurais e pequenos e médios agricultores participarem no processo da sua definição. Mas, além delas, «as demais condições estabelecidas no mesmo diploma impõem essa obrigação, tanto mais que, visando regulamentar relações jurídicas entre duas partes com interesses (direitos e deveres) na reforma agrária, não pode deixar de ser ouvida a parte que a Constituição privilegia como destinatário da entrega da terra para exploração».

Inconstitucionalidade material.

O diploma em causa é ainda materialmente inconstitucional a vários títulos.

a) O primeiro é o das condições de preferência estabelecidas no artigo 7º, ou melhor, o da ordem de preferência: fazer preceder os pequenos agricultores (individualmente) às cooperativas.

«Ora a Lei Fundamental privilegia as formas colectivas: o artigo 100º estabelece claramente que a realização dos objectivos da reforma agrária há-de assentar essencialmente na formação de «cooperativas e outras formas de exploração colectiva», sem excluir - e bem - a distribuição de terra para exploração individual».

b) Por outro lado, a formação de pequenas explorações individuais ou familiares contraria, do ponto de vista económico, o caminho traçado na Constituição de construir a sociedade socialista. É este o entendimento de Gomes Canotilho e Vital Moreira, na citada obra a pp. 229 e segs., segundo o qual do artigo 96º da Constituição decorre directamente a preferência pelas explorações cooperativas e colectivas sobre as explorações individuais, afirmando que o artigo 100º da Lei Fundamental «exprime o privilegiamento das formas cooperativas e colectivas de propriedade e exploração agrária, sobre as formas individuais e societárias, em consonância com o princípio do desenvolvimento da propriedade social [...] e com a perspectiva socialista da reforma agrária».

Na verdade, em Portugal como em todo o mundo, está feita a prova de que a pequena exploração camponesa é a base material da concentração monopolista da terra, como se prova através da análise da evolução recente da estrutura fundiária portuguesa, que nos indica que de 1952 a 1968 desapareceram mais de 100 000 pequenas explorações com mais de 50 ha, e paralelamente, entre 1950 e 1970, o número de assalariados agrícolas por patrão no continente, passou de 8 para 31.

c) Dos artigos 7º e 8º deduz-se que aí se estabelece uma ordem de preferência. Na verdade, o artigo 8º referindo «mais do que um dos titulares de cada classe de preferência» deixa em aberto a ideia (pelo menos tão legítima como a contrária) de que existe tal seriação, já que estabelece os critérios de desempate «por ordem de menção» colocando em primeiro lugar o «redimensionamento de explorações minifundiárias». Este facto mostra que ao menos na mente do legislador, existe uma supremacia da exploração individual sobre a colectiva».

d) Os artigos 24º, 26º e 36º revelam sem sombra de dúvidas que o Estado se permite assumir nestes contratos uma posição idêntica àquela que ele próprio permite aos proprietários de terras privadas, posição que surge agravada pelo facto de impor àqueles que exploram terras do Estado um conjunto de obrigações gravosas em relação às terras privadas.

É o caso da exigência de um plano de exploração (inexistente na lei do arrendamento rural); actualização obrigatória da contraprestação e da renda todos os seis anos (enquanto pela lei do arrendamento tal actualização é facultativa); regime de indemnização por benfeitoria, que (tal como na Lei nº 76/77) apenas contempla as benfeitorias úteis ou necessárias mas que (gravosamente em relação ao disposto na Lei nº 76/77) restringe àquelas «cuja realização tenha sido aprovada» e estabelece outras restrições: só há lugar a indemnização nos casos em que a empresa agrícola concessionária não dê causa à rescisão do contrato; é causa de rescisão do contrato a falta de pagamento da contraprestação (no arrendamento a renda em atraso pode ser paga até ao julgamento da acção); obrigatoriedade de prestação anual de contas (inexistente no arrendamento), obrigatoriedade dum certo número de técnicos agrícolas ao serviço da empresa (inexistente no arrendamento).

e) Por outro lado, quando o artigo 34º estabelece que «todas as funções atribuídas pela lei do arrendamento rural às comissões concelhias serão desempenhadas

pelas direcções regionais de agricultura e pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária», o Estado está a assumir simultaneamente o papel de parte e de árbitro, o que é contrário ao espírito que presidiu à criação daquelas comissões, com a agravante de o fazer através do mesmo organismo que participa na elaboração de todo o processo de contratação (artigos 5º, 10º, 27º, 29º, 34º, 46º e 35º).

Sucedendo ainda que, ao estabelecer no artigo 29º que «a empresa agrícola concessionária prestará anualmente contas da sua gestão ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária» o Estado está a exercer um acto gratuito (porque nada existe nesse diploma relacionado com essa imposição), contrário ao princípio constitucional da autonomia de gestão das cooperativas (quando a empresa concessionária é uma cooperativa) e discriminatório e gravoso em relação a outras formas de contratação, designadamente o arrendamento rural, a exploração de campanha, o contrato associativo e o comodato, para as quais tal exigência não existe - e bem.

### 3. Portaria nº 409/78, de 26 de Julho.

#### a) Inconstitucionalidade formal.

Esta inconstitucionalidade deriva do facto de a «fixação da contraprestação em dinheiro que as empresas agrícolas contratantes terão de pagar no fim de cada ano», resultar da indispensabilidade de «dar cumprimento às medidas administrativas impostas por aquele diploma» (o Decreto-Lei nº 111/78), como se afirma no preâmbulo da portaria.

Mesmo que o Decreto-Lei nº 111/78 não fosse formalmente inconstitucional, era-o a portaria se -como é o caso - os trabalhadores agrícolas não tivessem tido oportunidade de participar na sua elaboração. É que esta portaria é inovadora, pois visa dar cumprimento ao artigo 17º, mas este preceito só estabelece que «o Ministro da Agricultura e Pescas fixará por portaria [...] a contraprestação [...], a qual não poderá ser superior ao valor das tabelas de rendas [...]», isto é, não aponta a base de cálculo. A inovação está em que a determinação da contraprestação «é feita a partir do rendimento colectável».

É manifesto que os pequenos e médios agricultores e os trabalhadores rurais -mormente aqueles que hoje exploram já terras expropriadas e nacionalizadas - não foram chamados a participar na definição das medidas em causa, pelo que não subsistem dúvidas de que a Portaria nº 409/78 está afectada de inconstitucionalidade formal.

#### b) Inconstitucionalidade material.

Ao analisar os valores que resultam para as contraprestações da aplicação das fórmulas nela incluídas, e tendo em conta o que se passa nas explorações por arrendamento de terras privadas e nas explorações em terra própria, verifica-se «que as contraprestações estabelecidas descapitalizam as explorações em terras estatais mais intensamente do que acontece tanto através da renda absoluta como da contribuição predial rústica em relação às terras privadas, e conseqüentemente, no futuro, à sua liquidação», pelo que o dispositivo, tal como existe, é manifestamente inconstitucional.

Tal é igualmente confirmado pelo artigo 17º do decreto-lei, onde se diz que a contraprestação «não poderá ser superior ao valor das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural».

O Estado, ao impor àqueles que exploram terras expropriadas e nacionalizadas, condições mais onerosas do que aquelas que consente aos proprietários privados das terras, «assume uma posição incompatível com o desenvolvimento da reforma agrária, uma vez que a prazo as condições impostas por ele conduzem à liquidação das respectivas explorações».

#### c) Inconstitucionalidade orgânica.

Na medida em que se considere a contraprestação de natureza fiscal, a portaria será organicamente inconstitucional por o Governo ser incompetente para decretar alterações no sistema nacional de contribuições e impostos.

E a questão é pertinente e deve ser aprofundada, uma vez que o Governo abdicou da cobrança da contribuição predial rústica em relação às terras expropriadas e nacionalizadas, criando uma outra receita relativa às mesmas terras.

Há «uma certa similitude de natureza da contribuição predial rústica e da contraprestação, a qual até em muitos casos tem a mesma base de cálculo que aquela - o rendimento cadastral líquido».

4. Notificado o Primeiro-Ministro para se pronunciar sobre as inconstitucionalidades suscitadas, nos termos do nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, apresentou resposta, embora passado o prazo legal.

5. A Lei nº 77/77, de 29 de Setembro, cuja não inconstitucionalidade já foi reconhecida por esta Comissão<sup>123</sup> integra as bases da reforma agrária, matéria da competência exclusiva da Assembleia da República. A regulamentação do regime do uso da terra, dos princípios reguladores das várias formas de empresas agrícolas, do regime de entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados, será feita pelo Governo, por decreto-lei [artigo 75º, nº 1, alíneas a), c) e d)]. As outras matérias integradoras de bases gerais da reforma agrária serão objecto de lei da Assembleia da República, nomeadamente: os limites mínimos do prédio rústico e limites mínimos e máximos do estabelecimento agrícola, tabela de pontuação, arrendamento rural, e outras que não interessa agora referir (nº 2 do citado artigo).

Os prédios expropriados ou nacionalizados são entregues para exploração a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores, competindo ao Ministro da Agricultura e Pescas, ouvidos os trabalhadores permanentes em serviço nos prédios expropriados ou nacionalizados e as associações de classe da respectiva área ligadas à agricultura, determinar, para efeito do nº 1, de acordo com os critérios legalmente definidos: a área dos prédios que serão afectos a cada estabelecimento agrícola; o tipo de empresa agrícola e a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola; o tipo de contrato, as condições e os termos em que deve ser efectuada a exploração (artigo 50º, nºs 1 e 3).

A entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados pode ser efectuada através dos contratos aí indicados, onerosos, à excepção do contrato de comodato, utilizando-se, de preferência, o contrato de concessão (artigo 51º).

O Decreto-Lei nº 111/78 destina-se, como se diz no seu preâmbulo, a regular com mais pormenor essa matéria, desenvolvendo os princípios contidos na citada lei. Diz-se ainda que: teve-se em vista a aprovação da básica ossatura jurídica que dará forma às relações jurídicas entre o Estado e os beneficiários da exploração da terra.

«E houve em tudo, sem prejuízo do desejável espírito de iniciativa e imaginação que as empresas deverão pôr em prática nessa exploração, óbvia preocupação de proteger convenientemente os interesses de um património que é do Estado e cujo uso importa que reverta em benefício directo ou indirecto da comunidade nacional».

Partindo destes pressupostos legais, verificar-se-á que não procedem os argumentos constantes da exposição referida do Partido Comunista Português, arguindo a inconstitucionalidade deste Decreto-Lei nº 111/78.

6. Não é exacto afirmar-se, como se faz na exposição do PCP que os problemas jurídico-constitucionais envolvidos no artigo 104º da Constituição sejam os mesmos que os suscitados pelos artigos 56º e 58º. A definição e execução da reforma agrária nada tem que ver, directamente, com a legislação do trabalho. Assim o entendeu a Lei nº 16/79, de 26 de Maio, ao preceituar no artigo 2º:

1 - Entende-se por legislação de trabalho a que vise regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações, designadamente:

- a) Contrato individual de trabalho;
- b) Relações colectivas de trabalho;
- c) Comissões de trabalhadores, respectivas comissões coordenadoras e seus direitos;
- d) Associações sindicais e direitos sindicais;
- e) Exercício do direito à greve;
- f) Salário mínimo e máximo nacional e horário nacional de trabalho;
- g) Formação profissional;
- h) Acidentes de trabalho e doenças profissionais.

---

<sup>123</sup> Parecer nº 24/77, Pareceres, 3º vol., p. 97.

Como se disse, as terras expropriadas ou nacionalizadas são entregues segundo os contratos também já referidos, a uma empresa agrícola, que pode revestir qualquer das formas previstas na lei geral e no artigo 73º da Lei nº 77/77. Não há aqui relações individuais ou colectivas de trabalho entre o Estado e os empresários.

7. A entrega dos prédios expropriados ou nacionalizados, quando não sejam exclusivamente geridos pelo próprio Estado ou por qualquer outra pessoa pública dentro dos limites da lei serão entregues a pequenos agricultores, cooperativas de trabalhadores rurais ou pequenos agricultores ou outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores (artigo 50º, nºs 1 e 3 da Lei nº 77/77 e artigo 6º do Decreto-Lei nº 111/78).

O Ministro da Agricultura e Pescas ouve os trabalhadores permanentes em serviço nos prédios e as associações de classe que existam, e só depois determina a qual daquelas entidades devem ser entregues os prédios expropriados para exploração. Determinará a área dos prédios afectos a cada estabelecimento agrícola, o tipo de empresa e a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola e o tipo de contrato, as condições e os termos em que deve ser efectuada a exploração. Em conexão com esta matéria preceituam os artigos 9º e 10º do Decreto-Lei nº 118/78:

Art. 9º Na determinação da área dos prédios que será afectada a cada estabelecimento agrícola para instalação de empresas economicamente viáveis ter-se-á em especial atenção a capacidade de uso do solo, as culturas nele existentes ou possíveis e a configuração do prédio expropriado ou nacionalizado no passado mais próximo, de forma a conseguir-se um ordenamento equilibrado do território.

Art. 10º O Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, antes de propor ao Ministério da Agricultura e Pescas a definição da área dos prédios que será afectada a cada estabelecimento agrícola, efectuará os estudos necessários para o efeito e ouvirá os trabalhadores permanentes em serviço nos prédios expropriados ou nacionalizados e as associações de classe da respectiva zona concelhia ligadas à agricultura.

Não foi violado, desta forma, o artigo 104º da Constituição.

É certo que não se ouviram os conselhos regionais de agricultura, que ainda não estavam criados: mas tal como está regulada a sua competência, não se deduz daí que se devem pronunciar sobre legislação a publicar em cumprimento da Lei da Reforma Agrária, nem em parte alguma se preceitua de forma semelhante às dos artigos 56º, alínea d), e 58º, nº 2, alínea a), da Constituição, isto é, que os conselhos regionais de agricultura, associações de classe, trabalhadores rurais e pequenos e médios agricultores participem na elaboração da legislação respeitante à reforma agrária. Se tais formalidades fossem exigíveis deveria haver preceito legal nesse sentido (legal e constitucional).

8. No Decreto-Lei nº 111/78 fazem-se três opções: a realização preferencial e geral de contratos onerosos, em oposição a contratos gratuitos; concessão da exploração por prazo máximo de noventa e nove anos, em oposição à perpetuidade, mas tais medidas compreendem-se nos poderes conferidos pelos artigos 75º, nº 1, 50º, 51º e 3º da Lei nº 77/77. Este último preceito dispõe que os limites e directivas do uso da terra e os níveis mínimos do seu aproveitamento serão definidos pelo Governo em decreto-lei (nº 3).

A outra opção indicada é a entrega das terras, em oposição à entrega de explorações. Mas em parte alguma se concretiza esta afirmação que não resulta nem da letra nem do espírito do citado Decreto-Lei nº 111/78. O artigo 20º do decreto-lei em apreciação estabelece que as empresas candidatas (ao contrato de concessão) proporão um prazo para o contrato que lhes permita amortizar os investimentos previstos no plano de exploração apresentado ao Ministro da Agricultura e Pescas, nos termos do artigo 19º. É por este motivo que a exploração de prédios expropriados ou nacionalizados poderá ser concedida pelo prazo máximo de noventa e nove anos (artigo 21º). Trata-se de um acto de política agrária destinado ao reforço e ao aperfeiçoamento da ligação do homem com a terra, tendo em vista a melhoria das condições de trabalho e a garantia dos direitos dos trabalhadores e dos pequenos e médios agricultores, ao aumento do fundo da fertilidade dos solos e à optimização do aproveitamento dos recursos para aumento da produção e da produtividade dos factores, política agrária consagrada no artigo 2º da Lei nº 77/77.

A entrega de terras expropriadas ou nacionalizadas é feita para exploração, e as preferências de contratos são permitidas pela Lei de Bases da Reforma Agrária.

É certo que o Decreto-Lei nº 111/78, visa regulamentar relações jurídicas entre duas partes com interesses na reforma agrária, mas nada, como se disse, impõe que

sobre tal matéria e para efeitos de elaboração de preceitos legislativos se ouçam os possíveis destinatários das terras a entregar para exploração. Não há nenhum princípio ou preceito constitucional que imponha tal procedimento, repete-se.

9. A inconstitucionalidade material do Decreto-Lei nº 111/78, também alegada na referida exposição, não se verifica.

O artigo 7º considera em condições de preferência (para a entrega dos prédios expropriados ou nacionalizados para exploração) os pequenos agricultores da região que não tenham a posse útil da terra e vivam exclusivamente ou predominantemente da agricultura; e as cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores. Havendo mais do que um dos titulares de cada classe de preferência, a entrega dos prédios para exploração obedecerá aos seguintes critérios, por ordem de menção:

- a) Redimensionamento de explorações minifundiárias;
- b) Dimensionamento equilibrado das novas unidades de produção, tendo em conta as necessidades de uma gestão técnica e económica na prossecução dos objectivos traçados pelo plano;
- c) Valorização e experiência profissional e capacidade de gestão dos candidatos;
- d) Solução de problemas sociais candentes na região, protecção aos agregados familiares mais numerosos e aos agricultores mais jovens (artigo 8º).

Nada têm de inconstitucionais estas preferências, pois em nada contrariam os artigos 96º e seguintes da Constituição, antes se harmonizam com os preceitos do artigo 81º, alíneas a) e b), na medida em que pretendem promover o aumento do bem-estar das classes mais desfavorecidas e corrigir as desigualdades na distribuição da riqueza e rendimento. Tais medidas integram-se até na letra e no espírito do artigo 96º da Constituição e no preceito do nº 3 do artigo 50º da Lei de Bases da Reforma Agrária, pois que as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo devem eliminar-se progressivamente [artigo 81º, alínea i)].

Como se diz no parecer nº 15/77 e se reafirma no parecer nº 24/77. «... o socialismo da Constituição Portuguesa é um socialismo a realizar no respeito da vontade do povo português (como se diz no Preâmbulo), sendo este quem determinará o ritmo e o modo de o construir. A Assembleia Constituinte ao votar o artigo 2º expressamente rejeitou a menção ‘num curto prazo histórico’ que chegou a ser proposta, por entender isso mesmo».

«Sem dúvida se pretende que a propriedade social venha a ser predominante (artigo 90º, nº 1) e que as unidades de produção geridas pelo Estado devam evoluir para formas autogestionárias (artigo 90º, nº 3).

Todavia, predominante não é o mesmo que exclusivo e fala-se aí quanto a esta última evolução na medida do possível, o que não pode deixar de levar a tomar em conta as condições objectivas da economia nacional<sup>124</sup>.»

10. O artigo 24º do decreto-lei em apreciação estabelece que «nos contratos por prazo superior a seis anos as contraprestações a entregar anualmente pela empresa agrícola concessionária serão actualizadas de seis em seis anos, de acordo com os valores constantes da portaria a que se refere o artigo 17º que então estiverem em vigor». Este artigo preceitua: «O Ministro da Agricultura e Pescas fixará, por portaria, relativamente a cada região agrícola e em relação a cada tipo de cada contrato oneroso, a contraprestação em dinheiro que as empresas agrícolas contratantes terão de pagar no fim de cada ano, a qual não poderá ser superior ao valor das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural». Tratando-se de um contrato com prestações recíprocas aquele preceito pretende apenas equilibrá-las, pondo o limite à acção do Estado, para não prejudicar o concessionário. Não se vê em que este preceito é inconstitucional, tanto mais que a alegada inconstitucionalidade não se funda em qualquer princípio ou preceito constitucional.

O mesmo se diga no artigo 26º: «As benfeitorias realizadas no prédio reverterão para o Estado no fim do contrato e, salvo se a empresa agrícola concessionária der causa à rescisão do contrato, haverá lugar ao pagamento de uma justa indemnização

---

<sup>124</sup> *Pareceres*, 2º vol., p. 75, e 3º vol., p. 97.

relativamente às benfeitorias úteis ou necessárias cuja realização tenha sido aprovada». As divergências existentes entre o contrato de concessão e de arrendamento não contrariam qualquer princípio ou preceito constitucional.

O artigo 34º estabelece que: «Para o efeito do disposto no presente diploma, todas as funções atribuídas pela lei do arrendamento rural às comissões concelhias serão desempenhadas pelas direcções regionais de agricultura e pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária». Mas não é exacto afirmar-se, como se faz na exposição junta, que o Estado está a assumir simultaneamente o papel de parte e de árbitro, o que, no seu dizer, seria contrário ao espírito que presidiu à criação daquelas comissões. Basta verificar, através da competência concedida às comissões concelhias de arrendamento rural (artigo 39º da Lei nº 76/77, de 29 de Setembro), que nenhum destes papéis, lhes são atribuídos. Algumas matérias da sua competência são de índole especificamente técnico-agrícola, pelo que as deliberações das comissões concelhias a tal respeito, podem ser objecto de recurso para o Ministro da Agricultura e Pescas (artigo 46º da citada Lei nº 76/77); outras são de natureza consultiva, competindo-lhes apenas, em matéria de conflitos, «diligenciar, a solicitação de qualquer dos interessados, no sentido de tentar solucionar amigavelmente quaisquer conflitos que surjam entre o senhorio e o arrendatário na pendência do contrato e com ele directamente relacionados» [alínea b) do referido artigo 39º]<sup>125</sup>. A exposição não concretiza nenhum caso em que aquelas funções de juiz e árbitro se confundem na mesma pessoa, sendo certo que em parte alguma se retirou competência aos tribunais para exercerem as funções de administrar justiça, que a Constituição e a lei lhes conferem (artigos 20º, 205º, 206º, 267º e 269º, nº 2, da Lei Fundamental, artigo 72º da Lei nº 77/77, artigo 52º do Decreto-Lei nº 111/78, e artigo 2º do Código de Processo Civil).

**11.** A Portaria nº 409/78, de 27 de Julho, dá cumprimento ao disposto no artigo 17º do Decreto-Lei nº 111/78; não sofre do vício de inconstitucionalidade formal, pelas mesmas razões que tal vício não afecta este último diploma, muito embora seja inovadora. Nenhum preceito constitucional ou princípio da mesma natureza exige que se cumpram quaisquer formalidades consistentes na participação da sua elaboração.

**12.** A inconstitucionalidade material da portaria em questão não pode resultar das elevadas contraprestações alegadas, tanto mais que estas representam o juro correspondente ao capital fundiário, produto do rendimento colectável pelo factor de capitalização, como se diz no preâmbulo. Qual o princípio ou preceito constitucional violado? Note-se que as contraprestações não podem ser superiores ao valor das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural, o que denota a preocupação de não tornar mais gravosa a situação dos beneficiários do que a dos arrendatários rurais, como também denota a preocupação do equilíbrio das prestações à sua revisão de dois em dois anos (artigo 18º do Decreto-Lei nº 111/78).

**13.** A inconstitucionalidade orgânica desta portaria resultaria de se atribuir à contraprestação natureza fiscal.

Mas é impossível fazer-se tal equiparação: o imposto «é uma prestação de valores pecuniários que os cidadãos são obrigados a fazer por lei a uma pessoa colectiva de direito público, independentemente de qualquer contra-prestação especial desta e a título de mera participação nos encargos públicos»; ou uma «participação unilateral e obrigatória do Estado no rendimento ou no património dos particulares, independentemente de qualquer utilidade individual por estes percebida»<sup>126</sup>. Não há que invocar o artigo 167º, alínea ri), da Constituição, pois não há «criação de impostos» nem se trata de legislar sobre «sistema fiscal». Trata-se, sim, de fixar o montante da contraprestação devida pela utilização do capital fundiário.

<sup>125</sup> O Decreto-Lei nº 32/79, de 28 de Fevereiro, preceitua no artigo 1º que as comissões concelhias de arrendamento rural, instituídas por força do artigo 37º da Lei nº 76/77, de 29 de Setembro, são órgãos moderadores de litígios, de apoio aos tribunais e de esclarecimento e de informação em todos os assuntos que ao arrendamento rural digam respeito. E o artigo 2º que as atribuições e competências das comissões concelhias de arrendamento rural (as referidas comissões) são as constantes da Lei nº 76/77, de 29 de Setembro.

<sup>126</sup> *Manual de Direito Administrativo*, p. 427, de Marcello Caetano e *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, pp. 345 e 346, de Sousa Franco.

**14.** Pelo exposto, a Comissão Constitucional não se pronuncia pela inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio e da Portaria nº 409/78, de 26 de Julho.

Lisboa e Comissão Constitucional, 3 de Julho de 1979.—*José António Fernandes* — *Jorge Miranda* (votou o parecer, salvo no que tange ao artigo 7º do Decreto-Lei nº 111/78 de 27 de Maio, o qual considero materialmente inconstitucional por contradição com os artigos 97º, nº 2, e 100º, da Constituição) — *Afonso Cabral de Andrade* — *Jorge Figueiredo Dias* — *Joaquim Costa Aroso* — *Fernando Amâncio Ferreira* (vencido, na quase totalidade, por considerar formalmente inconstitucionais o Decreto-Lei nº 111/78 e a Portaria nº 409/78 e materialmente inconstitucionais os artigos 7º, 26º, 29º e 34º do primeiro diploma e todo o articulado do segundo, pelas razões constantes da declaração de voto anexa) — *Luis Nunes de Almeida* (votou as conclusões, salvo no que se refere às normas constantes do artigo 7º do Decreto-Lei nº 111/78, conforme declaração de voto anexa) — *Ernesto Augusto Melo Antunes* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa).

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Considerarei materialmente inconstitucional o artigo 7º do Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio, porquanto este preceito, ao estabelecer a preferência na aquisição de direitos de exploração sobre prédios expropriados ou nacionalizados omite as unidades de exploração colectivas por trabalhadores, ao passo que o artigo 97º, nº 2, da Constituição prescreve que «as propriedades expropriadas serão entregues, para exploração, a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores».

Não é que da Constituição resulte o primado destas últimas formas de exploração; o que, porém, dela não decorre, certamente, é que outras formas devem prevalecer para efeitos de entrega de terras expropriadas. A preverem-se preferências - o que não contesto - terão de se fundar em critérios económico-sociais [como os que se pressentem, aliás, na alínea a) do artigo 7º do decreto], e não na diferenciação de categorias jurídico-constitucionais de destinatários da entrega para exploração. —*Jorge Miranda*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Segundo o nosso entendimento, são formalmente inconstitucionais o Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio, e a Portaria nº 409/78, de 26 de Julho, e materialmente inconstitucionais os artigos 7º, 26º, 29º e 34º do primeiro diploma e todo o articulado do segundo, pelas razões que a seguir se aduzem.

2. Funda-se a inconstitucionalidade formal na violação do artigo 104º da Constituição, que reza assim:

Na definição e execução da reforma agrária, nomeadamente nos organismos por ela criados, deve ser assegurada a participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores.

Prescindindo de definir o conceito de reforma agrária recebido pela Constituição<sup>127</sup>, fixemo-nos nos objectivos que ela visa como um dos instrumentos fundamentais da construção da sociedade socialista.

---

<sup>127</sup> Ver tentativas dessa definição no parecer nº 8/77, desta Comissão (sobretudo o seu nº 3), em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 1º vol., pp. 144 e segs., e, entre outras, nas seguintes obras: *A Constituição e o Direito Agrário*, por Dimas de Lacerda, Diabril, pp. 12, 14-16 e 22-23, e «Reforma Agrária», por Joaquim da Silva Lourenço, in *Estudos sobre a Constituição*, 1º vol., 1977, pp. 214-219.

Constam eles do artigo 96º da Lei Fundamental, e podem resumir-se da seguinte forma:

a) Melhoria da situação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, através da transformação das estruturas fundiárias e da transferência progressiva da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham;

b) Aumento da produção e da produtividade da agricultura, em vista a assegurar o melhor abastecimento do país e o incremento da exportação;

c) Criação de condições que permitam a igualdade efectiva entre os trabalhadores da agricultura e os demais trabalhadores e que evitem a subalternização do sector agrícola nas relações de troca com os outros sectores.

Acerca do significado da participação na «definição e execução da reforma agrária», disse-se no parecer nº 8/77, desta Comissão, atrás citado em nota:

Se é exacto que por reforma agrária há-de entender-se um conjunto heterogéneo de medidas - de carácter legislativo umas, de natureza administrativa outras - cobrindo domínios muito variados, embora todas elas orientadas para fins predeterminados na Constituição, cremos que não será possível definir rigorosamente, *a priori*, o que deve entender-se por participação na «definição e execução da reforma agrária»: muito, quase tudo, dependerá da natureza e do conteúdo da medida concreta que estiver em causa.

Assim, é de admitir que a participação das entidades a que se refere o artigo 104º o a definição das bases da reforma agrária sobre que a Assembleia da República deve legislar corresponda a um tipo de intervenção diferente daquele que implicará a participação dessas entidades na distribuição do auxílio a conceder pelo Estado, ou nos organismos criados pela reforma agrária.

Pode, no entanto, extrair-se do texto constitucional, onde se contrapõe a «definição» à «execução» da reforma agrária, que o legislador constituinte pretende que a participação das entidades designadas no artigo 104º esteja garantida logo na fase de elaboração das medidas de reforma agrária - ou seja na «definição» dela - e não deixe de estar assegurada quando se trate de aplicar tais medidas, ou seja quando se passa a «executar» a reforma agrária <sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Para a concretização do artigo 104º da Constituição afigura-se com interesse o projecto de lei nº 51/I - Participação na definição e execução da reforma agrária — apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, na 1ª sessão legislativa da presente legislatura (in *Diário da Assembleia da República*, suplemento ao nº 114, de 28 de Maio de 1977), onde se consagram preceitos como os seguintes:

a) «Para os efeitos da presente lei, entende-se por definição da Reforma Agrária a orientação geral a seguir em todo o País ou numa parte dele relativamente à estrutura fundiária e empresarial, à comercialização das principais produções agrícolas e dos mais importantes factores de produção destinados à agricultura, ao crédito agrícola a curto, médio e longo prazos, ao seguro agrícola e ao arrendamento rural» (artigo 1º, nº 2);

b) «Para os efeitos da presente lei, entende-se por execução da Reforma Agrária todas e quaisquer medidas tendentes à execução das disposições legais e actos do Executivo relativos à estrutura fundiária e empresarial, à comercialização das principais produções agrícolas e dos mais importantes factores de produção destinados à agricultura, ao crédito agrícola, a curto, médio e longo prazos, ao seguro agrícola e ao arrendamento rural» (artigo 1º, nº 3);

c) As normas que regulamentem os organismos públicos cuja actividade respeite à definição e execução da Reforma Agrária, «devem obrigatoriamente prever a participação nos respectivos órgãos de decisão de representantes das associações de classe e das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por eles designados» (artigo 2º, nº 1);

d) «A participação na definição da Reforma Agrária será exercida através da consulta pública dos interessados, promovida pelos órgãos responsáveis pelas medidas em causa, sejam elas de natureza legislativa ou outra», devendo os projectos de tais medidas serem enviados «a todos os sindicatos agrícolas e associações de classe de pequenos e médios agricultores, ou àqueles existentes nas regiões respectivas, se as medidas forem de carácter regional» e publicados «pelo menos em um jornal diário de Lisboa e outro do Porto e pelo menos num jornal diário da região, se as medidas forem de carácter regional», devendo ainda os projectos ser publicados, através de separata, no *Diário da Assembleia da República*, caso seja este o órgão responsável (artigo 3º, nºs 1 a 3);

e) «A participação na execução da Reforma Agrária será exercida através de reunião pública dos órgãos responsáveis pelas medidas em causa com as associações de classe e cooperativas e outras

3. A colaboração dos principais interessados nas diversas medidas integradoras da reforma agrária vem já do período anterior à entrada em vigor da Constituição.

Inicia-se com a publicação do Decreto-Lei nº 351/75, de 5 de Julho, que criou os conselhos regionais de reforma agrária.

Tais conselhos eram constituídos por um representante eleito dos sindicatos dos trabalhadores rurais, um representante eleito das ligas dos pequenos e médios agricultores, um representante do Movimento das Forças Armadas, um representante do Ministério da Administração Interna e um representante do Ministério da Agricultura e Pescas, que presidia.

Das suas múltiplas funções, constantes do artigo 3º, eram de ressaltar as seguintes: elaborar a relação dos prédios, explorações e proprietários que se encontrassem abrangidos por qualquer das medidas de reforma agrária previstas na lei [alínea a)]; levar ao conhecimento das entidades competentes os comportamentos e situações que se integrassem nas previsões da legislação contra a sabotagem económica [alínea b)]; propor acções imediatas de intervenção estatal, previstas na lei, quando destinadas a evitar quebras de produção ou outros prejuízos iminentes para a economia regional ou nacional [alínea c)]; propor a adopção de medidas de âmbito interministerial ou governamental necessárias ou convenientes à prossecução dos objectivos de reforma agrária, designadamente no domínio da instalação de novas indústrias, abastecimento, preços, comercialização, educação, desporto, habitação, saúde, ordenamento do território, administração local, etc. [alínea e)]; pronunciar-se sobre todas as questões que fossem submetidas à sua apreciação pelo Ministro da Agricultura e Pescas [alínea f)]; apreciar em primeira instância, com recurso para o Ministro da Agricultura e Pescas, quaisquer reclamações ou litígios resultantes da aplicação das medidas de reforma agrária, com excepção das que se relacionassem com a atribuição de indemnizações [alínea h)].

No Decreto-Lei nº 406-A/75, de 29 de Julho, atribuía-se aos conselhos regionais de reforma agrária a faculdade de propor expropriações ou medidas de reajustamento das explorações nele previstas (artigo 8º) e a competência para conhecer dos recursos interpostos dos actos provenientes da aplicação do diploma de que resultasse ofensa ilegítima aos direitos dos proprietários, arrendatários e demais interessados (artigo 14º).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 493/76, de 23 de Junho, alargou a competência dos conselhos ao conhecimento dos recursos interpostos dos actos de demarcação das áreas de reserva (artigo 4º).

Os conselhos regionais de reforma agrária acabaram por ser extintos com a publicação do Decreto-Lei nº 15/77, de 6 de Janeiro, sendo as suas funções transferidas para as brigadas técnicas das regiões agrícolas.

4. Na Lei de Bases Gerais da Reforma Agrária - Lei nº 77/77, de 29 de Setembro -, a participação dos interessados na definição e execução da reforma agrária foi contemplada.

Assim:

— No artigo 50º, depois de se declarar que os prédios expropriados ou nacionalizados serão entregues para exploração a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores, acrescenta-se que o Ministro da Agricultura e Pescas deve ouvir os trabalhadores permanentes em serviço nos prédios expropriados ou nacionalizados e as associações de classe da respectiva área ligadas à agricultura, para efeitos de determinar, de acordo com os critérios legalmente definidos, a área dos prédios que serão afectos a cada estabelecimento agrícola, o tipo de empresa agrícola e a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola e, ainda, o tipo de contrato, as condições e os termos em que deve ser efectuada a exploração;

— No artigo 56º, refere-se que será incentivada e apoiada a livre actuação de associações relativas à agricultura, em vista à defesa dos legítimos interesses dos seus associados e à participação na definição e execução da reforma agrária;

formas de exploração colectiva de trabalhadores rurais e de pequenos e médios agricultores» (artigo 4º, nº 1).

— No artigo 57º, com atribuições e competência consultivas da Administração, a regulamentar por decreto-lei, criam-se os seguintes organismos:

a) Conselho Nacional da Agricultura, no qual estarão representadas as organizações de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, bem como das cooperativas e das outras formas de exploração colectiva por trabalhadores;

b) Conselhos regionais da agricultura, um por cada região-plano, nos quais estarão representadas as respectivas organizações de âmbito regional, representativas dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, bem como das cooperativas e das outras formas de exploração colectiva por trabalhadores;

c) Conselhos sub-regionais da agricultura, quando a importância das sub-regiões o justifique, aplicando-se o disposto na alínea anterior, com as necessárias adaptações.

O Decreto-Lei nº 166/78, de 6 de Julho, veio regulamentar as atribuições e competências dos conselhos regionais e sub-regionais de agricultura.

No artigo 1º enunciam-se as competências dos conselhos regionais de agricultura, dentre as quais cumpre destacar: propor ao Ministro da Agricultura e Pescas a adopção de medidas que repute convenientes à realização da reforma agrária; pronunciar-se sobre os prédios e estabelecimentos agrícolas que se encontrem abrangidos por qualquer das medidas de reforma agrária, a partir de informações e propostas apresentadas por qualquer dos membros do conselho; propor acções imediatas de intervenção estatal previstas na lei, em vista a evitar quebras de produção ou outros prejuízos iminentes para a economia regional; pronunciar-se sobre todas as questões que forem submetidas à sua apreciação pelo Ministro da Agricultura e Pescas.

No artigo 2º define-se a composição do conselho regional de agricultura, que existirá em cada região agrária, pela seguinte forma: um representante eleito de cada uma das organizações representativas de agricultores da região; um representante eleito de cada uma das organizações representativas das cooperativas complementares de produção; um representante eleito de cada uma das organizações representativas das sociedades cooperativas agrícolas, cooperativas de produção agrícola e unidades de exploração colectiva por trabalhadores; um representante eleito de cada um dos sindicatos dos trabalhadores rurais.

No artigo 8º prevê-se a instituição de conselhos sub-regionais de agricultura, sujeitos ao mesmo regime dos conselhos regionais, quando a importância das sub-regiões Plano o justifique.

5. Da leitura da nossa Lei Fundamental ressalta que para além da democracia representativa se faz apelo à democracia participativa, por insuficiência da primeira para, só por si, concretizar a nova direcção evolutiva da sociedade, canalizar a imensa energia positiva que se desprende dos interesses em legítima expansão, responder à assunção por parte do Estado de tarefas de intervenção cada vez mais penetrantes no campo económico, superar a incapacidade de o Parlamento clássico representar isoladamente a nova realidade social, traduzir a nova estrutura do Estado com a recriação de velhas instituições e surgimento de outras <sup>129 e 130</sup>.

Como textos-quadro da democracia participativa podem apontar-se os artigos 9º, alínea b) («assegurar a participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais») como tarefa fundamental do Estado), e 112º («a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático») da Constituição.

<sup>129</sup> Cf.: Mortati, «La partecipazione del popolo al Governo», in *Problemi di Politica Costituzionale — Raccolta di Scritti*, IV, Milão, 1972, pp. 24-31; Luigi Zampetti, «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. 3º, Pádua, 1973, pp. 1473-1488; Emanuele Tuccari, *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milão, 1974, pp. 50 e segs.

<sup>130</sup> Sobre a «democracia participativa» no sistema constitucional português podem consultar-se: Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 - Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, 1978, pp. 459-472; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, pp. 250-252.

Concretizando a ideia de democracia participativa encontram-se esparsas, ao longo da Lei Fundamental, várias disposições.

Assim:

— «Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do País, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos» (artigo 48º, nº 1);

— Constitui direito das comissões de trabalhadores «participar na elaboração da legislação de trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector» [artigo 56º, alínea d)];

— Constitui direito das associações sindicais «participar na elaboração da legislação do trabalho», «... na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses das classes trabalhadoras» e «... no controlo de execução dos planos económico-sociais» (artigo 58º, nº 2);

— Incumbe ao Estado organizar um sistema de segurança social, «de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras» (artigo 63º, nº 2);

— Incumbe prioritariamente ao Estado «estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações, na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais» [artigo 81º, alínea o)];

— Na elaboração do Plano «devem participar as populações através das autarquias e comunidades locais, as organizações das classes trabalhadoras e entidades representativas de actividades económicas (artigo 94º, nº 2);

— Na definição e execução da reforma agrária «deve ser assegurada a participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores» (artigo 104º);

— As organizações populares de base «têm o direito de participar, segundo as formas previstas na lei, no exercício do poder local» (artigo 118º);

— O povo tem o direito de intervir directamente na administração da justiça, através da participação no júri, podendo ainda a lei «criar juízes populares e outras formas de participação popular na administração da justiça» (artigos 216º e 217º);

— «A participação democrática dos cidadãos» é um dos objectivos da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira (artigo 227º, nº 2);

— As organizações populares de base territorial têm direito a participar na vida administrativa local [artigo 266º, nº 1, alínea b)];

— Na estruturação e processamento da actividade administrativa será assegurada a participação dos interessados na sua gestão efectiva e na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (artigo 268º, nºs 1 e 3).

6. Em que se traduz o princípio geral da participação orgânica dos interessados na definição e execução da reforma agrária é matéria de que não cabe aqui cuidar<sup>131 e 132</sup>, uma vez que na elaboração dos diplomas, ora impugnados, não houve qualquer intervenção dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores<sup>133</sup>, pelo que não se poderá falar em participação, dado esta, por muito que se reduza na sua compreensão, ter sempre como conteúdo mínimo a possibilidade de expressão dos seus destinatários, após solicitação ou actuação espontânea.

---

<sup>131</sup> nenhuns elementos nos oferece o debate travado na Assembleia Constituinte sobre esta matéria, como pode ver-se no *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 79, pp. 2627-2635.

<sup>132</sup> Sobre o conceito de «participação», na perspectiva dos artigos 56º, alínea d), e 58º, nº 2, alínea a), da Constituição, pode ver-se o parecer nº 18/78 desta Comissão (IV, nºs 1 e 2) e as declarações de voto a ele anexas dos vogais Isabel Collaço (nº 1), Nunes de Almeida (n, nºs 1 e 2) e Amâncio Ferreira (nº 7).

<sup>133</sup> Tal resulta da circunstância de nos preâmbulos dos diplomas não se fazer qualquer referência a essa participação, do afirmado na exposição do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que instrui o pedido de impugnação, bem como, a *silentio*, do parecer elaborado pelas Auditorias Jurídicas da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Agricultura e Pescas, que obteve a concordância do Primeiro-Ministro e se encontra junto aos autos.

Dos diplomas sob fiscalização sucessiva, o primeiro - Decreto-Lei nº 111/78 - foi publicado antes do Decreto-Lei nº 166/78, que regulamentou as atribuições e competências dos conselhos regionais e sub-regionais de agricultura, enquanto o segundo - Portaria nº 409/78 - foi editado posteriormente à sua publicação, mas sem se encontrarem em funções os conselhos regionais, o que ficou dependente de despacho do Ministro da Agricultura e Pescas, do qual constaria a composição inicial de cada um deles e a sua sede<sup>134</sup>.

O Decreto-Lei nº 166/78 pretendeu, apenas, em cumprimento do determinado no artigo 57º da Lei nº 77/77, regulamentar os conselhos regionais e sub-regionais de agricultura, omitindo, todavia, a regulamentação do Conselho Nacional da Agricultura. Aqueles conselhos, quando entrarem em funcionamento, em face da área onde exercem a sua actividade, da representação regional dos seus componentes e das funções que lhes vêm atribuídas, aparecem configurados, na sua essência, como órgãos destinados à execução, e apenas no âmbito regional, da reforma agrária, e jamais à sua definição.

Será, seguramente, ao Conselho Nacional da Agricultura, cuja regulamentação até hoje não foi efectuada, «no qual estarão representadas as organizações de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, bem como das cooperativas e das outras formas de exploração colectiva por trabalhadores», a quem competirá, no futuro, pronunciar-se sobre a definição e sobre as linhas genéricas de execução da reforma agrária.

Pode assim adiantar-se que, presentemente, não existe legislação ordinária destinada à efectivação prática da norma contida no artigo 104º da Lei Fundamental, na parte em que esta se reporta às medidas de definição e execução da reforma agrária para o todo nacional<sup>135</sup>.

Também nem a Lei de Bases Gerais da Reforma Agrária nem qualquer outro texto legal definiram a participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores nos organismos criados pela reforma agrária, como exemplificativamente é admitido por aquele preceito constitucional<sup>136</sup>.

7. Antes de prosseguirmos, impõe-se agora averiguar se os diplomas impugnados se reportam à «definição» e à «execução» da reforma agrária.

Entendemos que sim, uma vez que as medidas principais neles incluídas, e que são a razão de ser das acessórias, concernem necessariamente àqueles conceitos. Senão vejamos as seguintes: caracterização dos diversos tipos de contrato para entrega da exploração; condições de preferência na entrega dos prédios para exploração; critérios a ter em conta na fixação da área dos prédios a afectar a cada estabelecimento agrícola; enunciação dos direitos e deveres das partes contratantes, não só quanto aos aspectos comuns aos vários contratos, como igualmente quanto a aspectos particulares respeitantes a alguns deles (v. g., no contrato de concessão de exploração - a utilizar preferentemente -, a obrigatoriedade da apresentação pelas empresas agrícolas candidatas à sua celebração de um plano de exploração técnico-económico, a concessão da exploração pelo prazo máximo de noventa e nove anos, a actualização das contraprestações de seis em seis anos, o destino das benfeitorias para o Estado, com ou sem pagamento de indemnizações, no fim do contrato, a prestação anual de contas pela empresa agrícola concessionária ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária; no contrato de arrendamento rural, a atribuição ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária das funções conferidas pela lei do arrendamento rural às comissões concelhias, a estipulação da renda em dinheiro com actualização automática no fim de cada período contratual; o contrato de comodato, o único gratuito entre os previstos, a ser utilizado excepcionalmente); regras definidoras das contraprestações devidas pela exploração de prédios expropriados ou nacionalizados, a partir do rendimento colectável, de forma a representarem «o juro correspondente ao capital fundiário, produto do rendimento colectável pelo factor de capitalização».

---

<sup>134</sup> Tal despacho, expressamente previsto nos artigos 3º, nº 2, e 7º do Decreto-Lei nº 166/78, ainda não foi publicado, pelo que os conselhos regionais de agricultura continuam sem funcionar.

<sup>135</sup> A participação prevista no nº 3 do artigo 50º da Lei nº 77/77 apresenta-se também virada para a execução de tipo regional.

<sup>136</sup> Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 238.

8. Tendo como adquirido que os diplomas apodados de inconstitucionais respeitam à «definição» e «execução» da reforma agrária e que no seu processo formativo não participaram os trabalhadores rurais e os pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores, é agora a altura de os submetermos ao juízo de constitucionalidade, confrontando-os com o artigo 104º da Constituição.

E a decisão a emitir dependerá da resolução da seguinte questão: a norma do artigo 104º só se pode tornar exequível com a colaboração do legislador ordinário ou, pelo contrário, pode ser aplicada de maneira autónoma, isto é, sem necessidade de desenvolvimento ou de concretização por parte daquele?

Para os que defendem a primeira solução<sup>137</sup> e uma vez que, aquando da prolação dos diplomas impugnados, não funcionavam os conselhos previstos no artigo 57º da Lei nº 77/77, que se destinavam precisamente a permitir o exercício do direito de participação previsto no preceito constitucional, os diplomas não são inconstitucionais.

Para os que defendem a segunda<sup>138</sup>, os diplomas são inconstitucionais, uma vez que não ocorreu a participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores na sua elaboração.

É para esta solução que nos inclinamos, sobretudo pelas seguintes razões:

a) O artigo 104º não consagra a excepção da reserva de lei, que deve apenas funcionar quando expressamente prevista (v. g. artigos 34º, nºs 2 e 4, 51º, nº 3, 58º, nº 4, 82º, 85º, nºs 1 e 2, 86º, 87º, nº 1, 88º, nº 1, 97º, nº 3, 99º, nº 2, 101º, nº 1, 105º, nº 1, 106º, nº 1, 118º, 217º, 240º, nº 2, 265º, nº 1, 266º, nº 2, 268º, nºs 2 e 3, 270º, nºs 1 e 5, 271º, nº 4, e 272º, nº 2)<sup>139</sup>;

b) A regulamentação legal do direito de participação previsto no artigo 104º não é condição necessária nem suficiente ao exercício daquele (não obstante poder ser um útil instrumento disciplinador), uma vez que, perante cada caso concreto, é de averiguar se foi «respeitado o conteúdo essencial do preceito constitucional atinente à participação», podendo concluir-se pela inconstitucionalidade mesmo quando se cumpriu o processo previsto na lei ordinária, se e quando existir, e concluir-se pela constitucionalidade quando se desrespeitou tal processo<sup>140</sup>;

c) De acordo com o projecto constitucional, a realização da reforma agrária é uma incumbência prioritária do Estado [artigo 81º, alínea o)], figurando ela, conjuntamente com o Plano, como os instrumentos privilegiados para a construção da sociedade socialista [artigos 91º e 96º], não podendo, consequentemente, os beneficiários da reforma agrária deixarem de ser imediatamente interessados, se não mesmo envolvidos, nas diversas medidas destinadas a defini-la e a executá-la, como manifestação do exercício democrático do seu poder, na fase de transição para o socialismo (artigos 2º, 55º, nº 1, e 80º), e isto sem necessidade de qualquer mediação legislativa.

São, assim, formalmente inconstitucionais os diplomas impugnados, por falta de participação, na sua elaboração, dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores.

---

<sup>137/137</sup> Cf. parecer nº 24/77 desta Comissão (n. 12), votado por maioria in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 3º vol., p. 85, e parecer elaborado pelas auditorias jurídicas da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Agricultura e Pescas, referido na nota 7.

<sup>138</sup> Assim, a Comissão de Agricultura e Pescas da Assembleia da República, segundo consta da exposição que instrui o pedido de impugnação e se encontra exemplificativamente demonstrado na nota oficiosa da Assembleia da República, publicada no *Diário de Lisboa*, de 29 de Maio de 1979, em vista ao projecto de lei nº 267/I (alteração de algumas disposições da Lei nº 77/77).

<sup>139</sup> Muito mais pródiga quanto à remissão para a legislação ordinária foi a Constituição espanhola de 1978, onde tal acontece para cima de sessenta vezes, numa tentativa de obtenção de consenso entre as diversas forças políticas.

<sup>140</sup> Cf. declarações de voto dos vogais Nunes de Almeida e Isabel Collaço anexas ao parecer n.º 18/78 desta Comissão, atrás referido.

## 9. Entremos, agora, na apreciação da inconstitucionalidade material.

Para o fazer conscientemente impõe-se analisar o conceito de propriedade social, constante do artigo 90º da Constituição, que constitui o «nervo» do sistema sócio-económico português de transição para o socialismo.

Tanto este artigo como outros da Lei Fundamental fornecem-nos elementos importantes para a caracterização do referido conceito.

Naquele apresenta-se como base do desenvolvimento da propriedade social a totalidade do sector cooperativo e a parte do sector público autogestionário e comunitário, ficando dela excluídos o sector privado e o sector público integrado por bens e unidades de produção geridos pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas.

Como condição do desenvolvimento da propriedade social referem-se as nacionalizações, o plano democrático, o controlo de gestão e o poder democrático dos trabalhadores.

O sector público gerido pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas, não configurado como base do desenvolvimento da propriedade social é, todavia, uma condição para esse desenvolvimento, devendo evoluir, na medida do possível, para formas autogestionárias. E, uma vez alcançado esse estágio, deixará de ser condição para ser base do desenvolvimento daquela propriedade.

Quando as relações de produção socialistas se desenvolverem suficientemente de molde a serem dominantes, substituindo-se às relações de produção e acumulação capitalistas, que tipos de propriedade socialista cobrirá o conceito de propriedade social, como base económica do socialismo?

Abrangerá os três tipos que se reclamam de socialismo, isto é, a propriedade estadual, a propriedade cooperativa e a propriedade autogestionária? Ou alguma dessas figuras ficará de fora do conceito?

A análise de diversos preceitos constitucionais permite-nos afirmar, sem margem para dúvidas, que os bens e unidades de produção colectivizados geridos pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas não integrarão o sector da propriedade social, que, assim, será exclusivamente preenchido pelas propriedades cooperativa e autogestionária.

Mas o sector cooperativo, constituído pelos bens e unidades de produção geridos pelos cooperadores, em obediência aos princípios cooperativos (artigo 89º, nº 3), se bem que seja um dos componentes do sector social não se confunde com ele, atento o seu modo social de gestão<sup>141</sup>.

Destarte, serão as formas autogestionárias as que privilegiarão o sector da propriedade social, o que permitirá qualificar o socialismo para onde aponta a Constituição portuguesa como um socialismo autogestionário<sup>142</sup>.

Para tal afirmar apoiamo-nos sobretudo nos diversos preceitos constitucionais que definem os direitos dos trabalhadores e das suas organizações de classe, a serem por eles directamente exercidos.

Assim:

—No artigo 56º mencionam-se como direitos das comissões de trabalhadores o exercício do controlo de gestão nas empresas, a intervenção na reorganização das unidades produtivas e a participação na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector;

—No artigo 58º apresentam-se como direitos das associações sindicais a participação na elaboração da legislação do trabalho, a participação na gestão das instituições de segurança social e a participação no controlo de execução dos planos económico-sociais;

—No artigo 81º, alínea o), incumbe-se o Estado de estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais;

---

<sup>141</sup> Cf. Joaquim da Silva Lourenço, «O Cooperativismo e a Constituição», in *Estudos sobre a Constituição*, 2º vol., 1978, p. 390.

<sup>142</sup> Neste sentido, Maurice Duverger, in *Constitution de la Republique Portugaise*, edição do Centro Nacional de Estudos e Planeamento, 1976, p. 18, e Manuel de Lucena, *O Estado da Revolução - A Constituição de 1976*, p. 134.

—No artigo 83º consideram-se como conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras todas as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974, permitindo-se que pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas, fora dos sectores básicos da economia, sejam integradas, a título excepcional, no sector privado, caso os trabalhadores não optem pelo regime de autogestão ou de cooperativa;

—No artigo 94º, nº 2, estabelece-se a obrigatoriedade de participação das organizações das classes trabalhadoras na elaboração do Plano;

—No artigo 96º, alínea a) apresenta-se como um dos objectivos da reforma agrária a transferência progressiva da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham;

—No artigo 100º, diz-se que a realização dos objectivos da reforma agrária implica a constituição por parte dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, com o apoio do Estado, de cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços e ainda de outras formas de exploração colectiva por trabalhadores;

— No artigo 104º diz-se que, através das organizações próprias, deve ser assegurada a participação dos trabalhadores rurais na definição e execução da reforma agrária.

Acresce, como atrás vimos, que a propriedade estadual enquanto gerida pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas não constitui uma base do desenvolvimento da propriedade social, só passando a sê-lo depois de transitar para a posse útil e para a gestão dos colectivos de trabalhadores.

Por outro lado, nada na Lei Fundamental permite concluir que nos casos de bens e unidades de produção com posse útil e gestão dos colectivos de trabalhadores e de bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais e direcção dessas unidades compita a um representante do Poder central.

A autogestão, na Constituição portuguesa, identifica-se com o próprio socialismo.

**10.** Tentemos, neste momento, compreender, em traços gerais, as características fundamentais da sociedade autogestionária.

E começemos por reter que a autogestão não é um simples processo de gestão empresarial, mas visa a organização directa da vida colectiva a todos os níveis, levando à transformação completa de toda a sociedade, tanto nos aspectos económicos, como políticos e sociais.

Tem como axiomas fundamentais a liberdade e a igualdade: as pessoas podem associar-se livremente pondo em comum o seu trabalho com o objectivo de realizarem empreendimentos; entre as pessoas não há desigualdades de facto e de direito que justifiquem que umas comandem outras, pelo que não há lugar para chefes geniais com aptidões para se fazerem obedecer.

Se a autogestão não se restringe ao sector económico, não deixa igualmente de o abranger e como nos encontramos virados para a análise do artigo 90º da Constituição só sobre ele nos iremos pronunciar.

Terá de ser o Estado a socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente processo histórico [artigo 9º, alínea c), da Constituição], a promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais, a eliminar e impedir a formação de monopólios privados, através de nacionalizações ou de outras formas, a realizar a reforma agrária, a criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia, a impulsionar o desenvolvimento das relações de produção socialistas e a estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais [artigo 81º, alíneas c), g), h), l), n) e o), da Constituição].

Quer dizer, que a construção da economia socialista terá como pivot o Estado e que o socialismo se instaurará a partir do interior do Estado capitalista português, pelo que a propriedade social, esteio daquele, só vingará se houver por parte dos detentores do Poder uma vontade política dinâmica e uma extraordinária crença nas virtualidades do socialismo autogestionário.

**11.** Mas o que são verdadeiramente as empresas de propriedade social e como deverão funcionar?

Na fórmula sintética de Marx em *O Capital*, ao pretender definir o poder na sociedade futura, elas serão o «autogoverno dos produtores associados»<sup>143</sup>.

«A autogestão é uma mudança radical na situação dos trabalhadores. Eles já não estão subordinados a um poder exterior, uma vez que de simples vendedores da sua força de trabalho a um empresário, se tornam colectivamente o seu próprio empresário, senhores do produto do seu trabalho e da sua utilização no quadro da planificação democrática. Para dizer as coisas numa forma ainda mais simples, a autogestão é o facto de os trabalhadores se administrarem e se dirigirem a si próprios<sup>144</sup>.»

A gestão a efectuar no interior da empresa será democrática, intervindo todos os trabalhadores permanentes, só pelo facto de o serem, independentemente do tipo de trabalho que efectuarem e da sua capacitação. Como órgão soberano da empresa existirá a assembleia dos associados que elegerá e destituirá os membros do órgão de gestão, a quem competirá exercer as funções executivas.

Não mais uma entidade patronal, detentora dos meios de produção, e o fim do mito de que os trabalhadores são incapazes de se auto-administrarem.

Mas, além do domínio e de gestão dos meios de produção por parte dos trabalhadores, uma outra nota não menos importante caracteriza a empresa autogestionária: a abolição do salariado.

Os trabalhadores que se assumem como autogestionários não estão mais dispostos a gerir o trabalho assalariado, mas a aboli-lo. A sua força de trabalho não será mais uma mercadoria, sujeita à lei da oferta e da procura, ao serviço de planos de outrem (a heterogestão) e ao fabrico de produtos que lhes não pertençam.

Em vez de serem os detentores do capital a comprarem a utilização dos trabalhadores, como é característico do regime capitalista, são agora os trabalhadores que compram a utilização do capital.

E o resultado proveniente da diferença entre o preço da venda dos produtos e o seu preço de custo não vai, no socialismo autogestionário, beneficiar o capital, mas sim os trabalhadores associados.

O preço da utilização do capital é agora um elemento do custo de produção, enquanto deixa de o ser o preço da utilização dos trabalhadores.

O direito dos associados aos benefícios resultantes da exploração da empresa e as regras da sua repartição constarão dos respectivos estatutos, não devendo serem apenas fixadas em função do trabalho produzido, mas igualmente em atenção às necessidades básicas do trabalhador e da sua família.

As empresas constituirão o seu fundo social, que substituirá o capital, e outros fundos, inclusive um de poupança, a funcionar como forma de autofinanciamento, e contribuirão para um fundo nacional de propriedade social, a utilizar na criação de novas empresas de propriedade social.

Dado que o sector da propriedade social é um sector dos trabalhadores, e não do Estado, o Plano não é em relação a ele imperativo, limitando-se a servir-lhe de enquadramento, nos termos do nº 2 do artigo 92º da Constituição.

Mas não podemos esquecer que a «liberdade, o poder de cada unidade autogerida encontram como fronteira natural a liberdade e o poder das outras células autogeridas da sociedade assim como a vontade colectiva definida pelo plano»<sup>145</sup>.

Os trabalhadores da propriedade social, levando em conta as necessidades colectivas, a força de trabalho disponível, os recursos existentes, a solidariedade do sector e a precisão de não inviabilizarem as suas empresas, deverão conjugar os seus planos de actividades, discutindo-os e reelaborando-os de forma a que o «Plano do Sector da Propriedade Social» a sair do seu órgão máximo (presentemente o Instituto Nacional das Empresas em Autogestão) seja uma síntese harmoniosa de todos eles e como tal seja enquadrado no Plano Geral do Estado.

---

<sup>143</sup> Todavia, no *Manifesto Comunista* (1847) defendera fórmulas estatistas: «O proletariado utilizará a sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo o capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção entre as mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante».

<sup>144</sup> *La CFDT et l'Autogestion*, Éditions du Cerf, p. 25.

<sup>145</sup> «L'autogestion: une prise en charge de l'ensemble des aspirations des travailleurs», no número especial de *Autogestion*, Março, 1973, p. 13.

E, aquando da elaboração do Plano, os trabalhadores, através dos seus representantes no Conselho Nacional do Plano (cf. nº 2 do artigo 94º da Constituição), não deixarão de se pronunciarem sobre as grandes opções da política geral da planificação do País, articulando-a com a do sector da propriedade social, de forma a obterem para este o enquadramento mais conveniente<sup>146</sup>.

Tudo isto não pode fazer esquecer que a elaboração do «Plano do Sector da Propriedade Social», diferentemente do que acontece com a do Plano Nacional, se efectuará de forma diversa, com objectivos diferentes, unificando-se de baixo para cima, e sempre de forma autogestionária.

12. De tudo o que vem dito se infere que o socialismo auto-gestionário, para que aponta a nossa Lei Fundamental, não se identifica nem com o capitalismo de Estado nem com a social-democracia.

Diz-nos Bettelheim:

O alcance real da propriedade do Estado *depende das relações reais existentes* entre a massa dos trabalhadores e o aparelho de Estado. Se este aparelho é verdadeira e concretamente dominado pelos trabalhadores (em lugar de estar colocado por cima destes e de os dominar), a propriedade do Estado é a forma jurídica da propriedade social dos trabalhadores; pelo contrário, se os trabalhadores não dominam o aparelho do Estado, se este é dominado por um corpo de funcionários e administradores e se escapa ao controlo e à direcção das massas trabalhadoras, é o corpo de funcionários e de administradores que se torna efectivamente proprietário (no sentido duma relação de produção) dos meios de produção. Este corpo forma então uma classe sócia! (uma burguesia de Estado) em razão da relação existente entre ela mesma e os meios de produção, por um lado, e os trabalhadores por outro. Esta situação não implica evidentemente que esta classe consuma pessoalmente a totalidade do sobreproduto mas que ela dispõe deste segundo normas que são normas de classe, aí compreendido o estar obrigada a deixar desempenhar um papel importante ao mercado e aos critérios de rentabilidade<sup>147</sup>.

Enquanto a propriedade colectiva não for subtraída ao Estado e à sua burocracia, os produtores não entram em relações de associação directa, mas sim em relações com o Estado, proprietário dos meios de produção, estabelecendo-se entre aqueles e este as relações que ligam empregados e empregador. Os produtores ficarão na situação de assalariados do Estado e a sua força de trabalho será paga por meio de salário, como é característico do sistema capitalista.

Captando toda esta realidade duma forma particularmente feliz, diz-nos o economista jugoslavo Legradic:

A nacionalização total das indústrias e das empresas capitalistas privadas é uma iniciativa socialista na medida em que ela representa a abolição da classe capitalista como categoria económica. Fica, entretanto, sempre uma categoria económica, a da classe operária, isto é, o proletariado. Face à classe operária encontra-se agora como empregador o Estado. A relação assim criada entre o proletariado e o Estado pelo sistema da nacionalização total não é pois uma relação socialista, porque mesmo nestas condições o trabalhador é sempre obrigado a vender a sua força de trabalho, sendo a única diferença que agora é o Estado, como empregador, que compra a força de trabalho. Na medida em que o trabalhador vende a sua força de trabalho, fica ainda proprietário privado deste, isto é, proletário no verdadeiro sentido do termo<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Impor-se-á, todavia, introduzir uma nova alínea no artigo 15º da Lei nº 31/77, de 23 de Maio (aprova o sistema e orgânica de planeamento e composição do Conselho Nacional do Plano), de forma a garantir a presença de representantes do sector da propriedade social.

<sup>147</sup> Charles Bettelheim, *Calcul économique et formes de propriété*, Paris, 1976, p. 87.

<sup>148</sup> R. Legradic, «La propriété collective en Yougoslavie. Ses catégories juridiques», in *Archives Internationales de Sociologie de la Coopération*, n.º 4, 1958, p. 104.

Quanto à social-democracia, no aspecto que ora nos interessa, tem como objectivo fundamental a co-gestão. Esta traduzir-se-á na participação dos trabalhadores e dos seus representantes sindicais nas decisões sociais e económicas da empresa (*Mitbestimmung*).

Trata-se de uma forma de «interessar» os trabalhadores nas suas tarefas, favorecendo a sua «integração» no sistema actual de produção, não resultando daí qualquer risco para o patronato, uma vez que o poder de direcção não é posto em causa

<sup>149</sup>

Mas a co-gestão não transfere para os trabalhadores a posse dos meios de produção nem abole o salariado, pelo que é insusceptível de conduzir ao socialismo autogestionário.

Por isso se compreende que na nossa Lei Fundamental fosse o controlo de gestão, e não a co-gestão, reconhecido como direito das comissões de trabalhadores [artigo 56º, alínea b)] e considerado como condição de desenvolvimento da propriedade social (artigo 90º, nº 2). A co-gestão ou co-participação não foi admitida pelos constituintes como uma via para o socialismo <sup>150</sup>.

É conseqüentemente inconstitucional, como oportunamente declaramos<sup>151</sup>, o disposto no artigo 73º, nº 3.6, da Lei nº 77/77, uma vez que considera como unidade de exploração colectiva por trabalhadores «a associação de trabalhadores agrícolas prestadores de actividade específica e exclusiva do respectivo estabelecimento agrícola que, por deliberação própria, aceita a colaboração do Estado na respectiva gestão».

Com efeito, «as outras formas de exploração colectiva por trabalhadores», a que se referem vários dispositivos do texto constitucional pertinentes à reforma agrária, constituem formas autogestionárias, começadas por iniciativa dos trabalhadores rurais.

Nessas unidades colectivas, os trabalhadores, que já assumiram a sua gestão, não poderão aceitar participá-la com o Estado, não só por essa participação ser inconstitucional, de acordo com o atrás exposto, como também por se tratar já de um sector social, que ultrapassou, conseqüentemente, a fase da nacionalização.

**13.** A propriedade social, conceito novo surgido no nosso direito pela via constitucional, dificilmente se poderá bastar com a concepção romanista do direito de propriedade.

Os poderes dos detentores dos meios de produção, ou seja, na linguagem constitucional, os poderes que integram a «posse útil» dos colectivos de trabalhadores e das comunidades locais jamais serão inferiores aos dos usufrutuários pelo que, e de acordo com o artigo 1446º do Código Civil, podem aqueles, no mínimo, «usar, fruir e administrar a coisa ou o direito como o faria um bom pai de família, respeitando o seu destino económico» <sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Cf. Alain Guillerm e Yvon Bourdet, *Autogestão: Uma Mudança Radical* (tradução do original francês *Clefs pour l'Autogestion*), 1976, pp. 86 e 115.

<sup>150</sup><sup>150</sup> Foi com efeito, rejeitada, na Assembleia Constituinte, uma proposta de substituição do Grupo Parlamentar do Partido Popular Democrático, que consagrava a co-gestão, para o nº 6 do artigo 7º do articulado proposto pela 3ª Comissão [hoje, alínea b) do artigo 56º da Constituição], com a seguinte redacção:

As comissões de trabalhadores têm o direito de exercer o controlo e de participar na gestão das empresas, segundo formas a estabelecer pela lei (*Diário da Assembleia Constituinte*, pp. 1413 e 2042).

<sup>151</sup><sup>151</sup> Cf. nossa declaração de voto de vencido no parecer nº 24/77 da Comissão Constitucional, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 3º vol., pp. 140 e 141.

<sup>152</sup><sup>152</sup> Com esta noção, aliás, se identifica a alínea a) do artigo 3º do Decreto-Lei nº 111/78, ao definir o contrato de concessão de exploração.

No mesmo sentido, os artigos 11º a 13º da Lei nº 68/78, de 16 de Outubro (define a orgânica das empresas em autogestão), declarando que a posse útil da empresa ou do estabelecimento compreende a detenção e fruição de todos os bens a ela afectos e que se aplicam às empresas, com as necessárias adaptações, as regras relativas ao usufruto.

Com interesse, ainda, o artigo 12º da Constituição da URSS de 1977, onde se afirma que «a terra ocupada pelos *kolkhozes* é-lhes concedida para usufruto e com carácter de perpetuidade».

Mas, para além desse mínimo, não é de excluir que, na actual realidade portuguesa, as cooperativas e as unidades colectivas de produção, no exercício dos poderes concernentes à propriedade social, sejam ainda detentoras de poderes de disposição, designadamente quanto a bens não fundamentais, isto é, quanto àqueles que integram o «fundo de capital social», desde que com o exercício de tais poderes não prejudiquem a Sociedade, devendo todo o bem social vendido ser substituído por um outro de valor equivalente, de forma a que o património da sociedade não resulte empobrecido <sup>153</sup>.

E para além dos direitos de uso e de disposição a empresa de propriedade social goza ainda do direito de participar nos benefícios resultantes da sua actividade.

Não se esqueça, ainda, que a propriedade social é de natureza dinâmica, modificando-se e evoluindo de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas.

**14.** Carreados estes elementos, passemos então a apreciar as inconstitucionalidades materiais assacadas ao Decreto-Lei n.º 111/78 e à Portaria n.º 409/78.

Quanto ao primeiro, e em relação à impugnação feita, consideramos inconstitucionais os artigos 7º, 26º, 29º e 34º, pelos motivos que seguem.

— O artigo 7º por subalternizar as unidades colectivas de produção, precisamente o tipo de exploração económica agrícola privilegiado como forma de propriedade social, na perspectiva constitucional, além de brigar com o n.º 2 do artigo 97º da Constituição onde, ao lado dos pequenos agricultores e das cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores, surgem as unidades de exploração colectiva por trabalhadores, igualmente como beneficiárias das entregas de terras para exploração <sup>154</sup>.

E a contradição é também flagrante com o artigo 100.º da Lei Fundamental, uma vez que aí surgem as cooperativas e outras formas de exploração colectiva como meios necessários à realização dos objectivos da reforma agrária.

— O artigo 26º por um dúplice razão: reversão para o Estado, no fim do contrato, de todas as benfeitorias realizadas no prédio; pagamento de uma justa indemnização apenas quanto às benfeitorias úteis ou necessárias «cuja realização tenha sido aprovada», e, mesmo assim, só se a empresa agrícola concessionária não der causa à rescisão do contrato.

É a colocação dos beneficiários da propriedade social em situação inferior à dos usufrutuários, tal como esta resulta dos artigos 1273º, 1275º e 1450º do Código Civil.

Mas, como atrás vimos, a «posse útil» não pode ter um conteúdo inferior ao do usufruto. Os poderes que integram este constituirão o conteúdo essencial daquela, pelo que é de considerar inconstitucional a norma que os reduz.

— O artigo 29º por obrigar a empresa agrícola concessionária a prestar anualmente contas da sua gestão ao Instituto de Gestão e Estruturação fundiária, com violação dos princípios que regem as formas autogestionárias de exploração colectiva, que não se compadecem com a tutela dos trabalhadores por parte do Estado. Os produtores associados administram-se e dirigem-se por si mesmos, sendo apenas responsáveis uns perante os outros e perante os órgãos de cúpula do sector social, que os representam.

— O artigo 34º por, nos contratos de arrendamento rural, substituir as comissões concelhias de arrendamento rural, constantes da Lei n.º 76/77, de 29 de Setembro, pelas direcções regionais de agricultura e pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, o que provoca a subordinação das empresas de propriedade social ao Estado, como se se tratasse de empresas do sector público, e não de empresas que já ultrapassaram essa fase, uma vez que se encontram integradas por meios de produção socializados (e não apenas nacionalizados).

Não consideramos inconstitucionais os artigos 24º e 36º, como vem

---

<sup>153</sup> Cf. Jean-Pierre Ferretjans, *Essai sur la Notion de Propriété Sociale*, Paris, 1963, pp. 151 e segs.

<sup>154</sup> A mesma disciplina consta do artigo 50º da Lei n.º 77/77.

defendido pelo Grupo impetrante, uma vez que as empresas agrícolas deverão pagar a utilização do capital fundiário e do capital de exploração, enquanto este for pertença do Estado e conseqüentemente sujeitarem-se às actualizações impostas pela evolução da situação económica, sem prejuízo de o Estado, a quem incumbe fomentar o desenvolvimento da propriedade social, fixar e actualizar as contraprestações ou rendas de molde a não inviabilizar aquelas empresas, nos termos a seguir indicados.

15. Quanto à Portaria nº 409/78 consideramo-la materialmente inconstitucional, não só por toda a filosofia que a inspira como também pelas soluções que consagra.

Segundo o seu preâmbulo, a contraprestação devida pela exploração de prédios expropriados ou nacionalizados «representa o juro correspondente ao capital fundiário, produto do rendimento colectável pelo factor de capitalização».

No seu texto, entre outras, enunciam-se as seguintes regras: as empresas agrícolas a quem forem entregues para exploração prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da reforma agrária em regime de concessão de exploração, licença de uso privativo e arrendamento rural pagarão anualmente uma contraprestação em dinheiro (nº 1); a contraprestação será calculada, de acordo com fórmulas nele incluídas, nos casos em que o rendimento colectável coincide com o rendimento líquido cadastral ou com a renda fundiária (nºs 3 e 4); onde não vigorar o cadastro geométrico, a fixação do valor das contraprestações será determinada por observação directa (nº 5); se o contrato abranger benfeitorias não consideradas no cálculo do rendimento colectável, o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária fixará a contraprestação que lhes corresponder (nº 6); no caso de arvoredo florestal, competirá também a este Instituto fixar o montante das receitas a cobrar (nº 7); sempre que a contraprestação fixada for superior ao valor constante das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural, considera-se reduzida a este máximo (nº 8).

Vê-se, assim, que o montante das contraprestações é fixado em obediência a critérios puramente economicistas, procurando obter-se o juro correspondente ao capital fundiário, agindo conseqüentemente o Estado como qualquer capitalista privado.

Mais: em muitos casos o Estado irá receber uma contraprestação mais elevada do que receberia um proprietário particular em idênticas circunstâncias e um montante muito superior ao correspondente à contribuição predial rústica, caso o terreno entregue para exploração a ela estivesse sujeito.

Sabido que o sector agrícola, na zona de intervenção, se encontra fortemente descapitalizado, o pagamento das contraprestações, nos termos fixados, arrastará necessariamente à falência de muitas das empresas e ao desencorajamento dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores, que abandonarão o sector social em favor do sector privado, a fim de subsistirem.

Frustrar-se-á, assim, a realização da reforma agrária - incumbência prioritária do Estado, nos termos da alínea h) do artigo 81º da Constituição -, não se efectivará a melhoria da situação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores e não se criarão as condições que permitam a igualdade real entre os trabalhadores da agricultura e os demais trabalhadores - objectivos essenciais à concretização daquela reforma, segundo o disposto nas alíneas a) e c) do artigo 96º da Lei Fundamental.

O Estado, se verdadeiramente interessado na realização da reforma agrária, terá de despir-se da mentalidade capitalista que denuncia na portaria em análise ao definir os critérios fixadores do montante das contraprestações, empenhando-se com os trabalhadores rurais e com os pequenos agricultores na procura de outros critérios que, sem isentarem do pagamento de uma contraprestação pela utilização do capital que pertence a toda a colectividade, estimulem os que trabalham a terra, viabilizem as empresas do sector social e contribuam para a construção da sociedade socialista, através da activação de um dos seus instrumentos fundamentais, segundo o texto constitucional.

## 16. Em sinopse conclusiva:

a) O Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, e a Portaria n.º 409/78, de 26 de Julho, são formalmente inconstitucionais, por violarem o disposto no artigo 104.º da Constituição;

b) Os artigos 7.º, 26.º, 29.º e 34 do Decreto-Lei n.º 111/78 e todo o articulado da Portaria n.º 409/78 são materialmente inconstitucionais, por violarem preceitos e princípios consignados na Constituição económica, nomeadamente os constantes dos artigos 80.º, 81.º, alíneas c), g), h), l), n) e o), 83.º, 90.º, 94.º, n.º 2, 96.º, 97.º, 100.º e 104.º — *Fernando Amâncio Ferreira*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Entendi que os diplomas em apreço não violavam o disposto no artigo 104.º da Constituição, apenas por considerar que a participação a que se refere aquele preceito constitucional pode assumir formas diversas a estabelecer por lei, desde que respeitado o seu conteúdo essencial.

Ora, como o artigo 104.º não contém uma imposição idêntica à constante dos artigos 56.º e 58.º, parece lícito concluir que ele não supõe obrigatoriamente uma participação na elaboração de cada diploma legislativo, concretamente considerado<sup>155</sup>.

Aliás, esta Comissão já entendeu anteriormente que quando a Constituição permite à lei ordinária regular as formas por que se deve processar a participação, esta não tem necessariamente de se traduzir no conhecimento e discussão prévia de diplomas a publicar<sup>156</sup>.

2. Votei vencido quanto à questão da constitucionalidade do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, por considerar que aquele preceito era materialmente inconstitucional na medida em que violava as disposições conjugadas dos artigos 97.º, n.ºs 2 e 3, e 100.º, com fundamentos idênticos aos expostos na declaração de voto do Ex.<sup>mo</sup> Vogal Prof. Jorge Miranda. — *Luís Nunes de Almeida*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por entender que os diplomas em apreciação - cujo processo de elaboração legislativa se processou à absoluta revelia dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores (ou das organizações que lhes são próprias), bem como das cooperativas ou de outras formas de exploração colectiva por trabalhadores - são formalmente inconstitucionais por violarem o disposto no artigo 104.º da Constituição, dado não poder considerar respeitado - mesmo nos seus limites mínimos - o conteúdo essencial do conceito de «participação» a que se refere aquele preceito constitucional. — *Ernesto Melo Antunes*.

---

<sup>155</sup> Pelo contrário, já supõe obrigatoriamente a participação nos organismos criados no âmbito da reforma agrária.

<sup>156</sup> Ver parecer n.º 33/77, sobre o direito de participação conferido às regiões autónomas na alínea j) do n.º 1 do artigo 229.º

## **CONSELHO DA REVOLUÇÃO**

### **RESOLUÇÃO Nº 272/79**

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146º e no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade das normas constantes do Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio, e da Portaria nº 409/78, de 26 de Julho.

Aprovada em Conselho da Revolução em 17 de Agosto de 1979.

O Presidente do Conselho da Revolução, António Ramalho Eanes.

*(Diário da República 1ª série, nº 200, de 3 de Agosto de 1979)*

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PESCAS

### DECRETO-LEI N.º 111/78, DE 27 DE MAIO

Por imperativo constitucional, e em nome das mais elementares exigências do direito, a Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, criou, nos seus artigos 50.º e 51.º, os princípios que deveriam passar a reger a entrega de terras expropriadas ou nacionalizadas.

O presente diploma destina-se a regular com mais pormenor essa matéria, desenvolvendo os princípios contidos na citada lei.

Procurou-se que a regulamentação não fosse de tal maneira rígida que impedisse a salutar diversificação de modelos conforme as circunstâncias geográficas e os ditames técnicos. Mas igualmente se julgou inconveniente deixar apenas à casuística a aplicação dos grandes critérios a cada região ou sub-região.

Por isso se prevê que a pormenorização dos critérios que devam presidir à entrega de terras para exploração possa ser aprovada por portaria.

Teve-se em vista a aprovação da básica ossatura jurídica que dará forma às relações jurídicas entre o Estado e os beneficiários da exploração da terra.

E houve em tudo, sem prejuízo do desejável espírito de iniciativa e imaginação que as empresas deverão pôr em prática nessa exploração, a óbvia preocupação de proteger convenientemente os interesses de um património que é do Estado e cujo uso importa que reverta em benefício directo ou indirecto da comunidade nacional.

Assim, em obediência ao disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro:

O Governo decreta, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

#### CAPITULO I

##### **Tipos de contrato para entrega de exploração**

Artigo 1.º. A entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da Reforma Agrária pode ser efectivada mediante:

- a) Concessão de exploração;
- b) Licença de uso privativo;
- c) Arrendamento rural;
- d) Exploração de campanha;
- e) Contrato associativo;
- f) Comodato.

Art. 2.º. Na entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados será utilizado, de preferência, o contrato de concessão de exploração.

Art. 3.º Para efeitos deste diploma, entende-se por:

a) Concessão de exploração - contrato oneroso pelo qual o Estado transfere para uma empresa agrícola a gestão de um estabelecimento agrícola, conferindo-lhe o direito de o usar, fruir e administrar, no respeito do seu destino económico e do estabelecido nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro;

b) Licença de uso privativo - contrato oneroso pelo qual o Estado consente que uma empresa agrícola explore temporária e precariamente certo estabelecimento agrícola;

c) Contrato associativo - contrato oneroso pelo qual o Estado interessa uma ou mais empresas agrícolas na exploração de estabelecimentos agrícolas;

d) Comodato - contrato gratuito pelo qual o Estado entrega um estabelecimento agrícola a uma empresa agrícola para que esta se sirva dele com a obrigação de o restituir.

#### CAPÍTULO II

##### **Da competência para dispor do direito de exploração dos prédios**

Art. 4.º. O Ministro da Agricultura e Pescas determinará, por portaria e em relação a cada região agrícola ou sub-região, se estas existirem ou vierem a ser criadas, a

área dos prédios que serão afectos a cada estabelecimento agrícola, o tipo de empresa agrícola que poderá candidatar-se à celebração dos contratos para entrega de exploração e o tipo de contrato a utilizar.

Art. 5º. Compete às direcções regionais e ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária elaborar e acompanhar o processo administrativo de contratação.

### CAPÍTULO III

#### **Da capacidade para adquirir direitos de exploração sobre os prédios**

Art. 6º. Os prédios expropriados ou nacionalizados que não sejam exclusivamente geridos pelo próprio Estado ou por qualquer outra pessoa pública dentro dos limites da lei serão entregues para exploração a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores que constituam uma empresa agrícola sob qualquer das formas estabelecidas pela lei geral, nomeadamente as previstas nas bases gerais da Reforma Agrária.

Art. 7º. Serão considerados em condições de preferência:

a) Pequenos agricultores da região que não tenham a posse útil da terra e vivam exclusiva ou predominantemente da agricultura;

b) Cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores.

Art. 8º. Apresentando-se a concorrer mais do que um dos titulares de cada classe de preferência, a entrega dos prédios para exploração obedecerá aos seguintes critérios, por ordem de menção:

a) Redimensionamento de explorações minifundiárias;

b) Dimensionamento equilibrado das novas unidades de produção, tendo em conta as necessidades de uma gestão técnica e económica na prossecução dos objectivos traçados pelo plano;

c) Valorização e experiência profissional e capacidade de gestão dos candidatos;

d) Solução de problemas sociais candentes na região, protecção aos agregados familiares mais numerosos e aos agricultores mais jovens.

### CAPÍTULO IV

#### **Da área**

Art. 9º. Na determinação da área dos prédios que será afectada a cada estabelecimento agrícola para instalação de empresas economicamente viáveis ter-se-á em especial atenção a capacidade de uso do solo, as culturas nele existentes ou possíveis e a configuração do prédio expropriado ou nacionalizado no passado mais próximo, de forma a conseguir-se um ordenamento equilibrado do território.

Art. 10º. O Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, antes de propor ao Ministro da Agricultura e Pescas a definição da área dos prédios que será afectada a cada estabelecimento agrícola, efectuará os estudos necessários para o efeito e ouvirá os trabalhadores permanentes em serviço nos prédios expropriados ou nacionalizados e as associações de classe da respectiva zona concelhia ligadas à agricultura.

### CAPÍTULO V

#### **Dos direitos e deveres das partes**

#### **SECÇÃO I**

#### **Disposições comuns aos vários contratos**

Art. 11º. Todos os contratos serão obrigatoriamente reduzidos a escrito.

Art. 12º. Sobre os prédios expropriados ou nacionalizados não podem ser adquiridos direitos por prescrição ou acessão imobiliária.

Art. 13º. Os direitos que por meio de contrato se adquiram sobre prédios expropriados ou nacionalizados são inalienáveis sem autorização do Ministro da Agricultura e Pescas.

Art. 14º. Não são devidas indemnizações pelo desapossamento do terreno entregue para exploração que venha a ser necessário para a abertura de vias de comunicação e respectivas zonas *non aedificandi*, bem como para a construção de canais e valas de enxugo que o Estado venha a construir, ou para a construção de outras infra-estruturas de interesse nacional, regional ou local.

Art. 15º. O Estado poderá a qualquer momento rescindir unilateralmente o contrato sempre que a empresa agrícola deixe de cumprir sem justa causa as obrigações a que se vinculou.

Art. 16º. Sem prejuízo do disposto no artigo 15º, a empresa agrícola é obrigada a observar, sob pena de rescisão unilateral do contrato, as condições que legal ou contratualmente lhe forem impostas para a racional utilização dos recursos naturais e a submeter-se a qualquer programa que para o mesmo efeito venha a ser estabelecido para a região, nomeadamente ao regime do uso da terra.

Art. 17º. O Ministro da Agricultura e Pescas fixará, por portaria, relativamente a cada região agrícola e em relação a cada tipo de contrato oneroso, a contraprestação em dinheiro que as empresas agrícolas contratantes terão de pagar no fim de cada ano, a qual não poderá ser superior ao valor das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural.

## SECÇÃO II

### Da concessão da exploração

Art. 19º. As empresas agrícolas candidatas à celebração de um contrato de concessão de exploração apresentarão um plano de exploração técnico-económico elaborado com o apoio dos serviços de extensão rural do Ministério da Agricultura e Pescas, que, uma vez aprovado, fará parte integrante do contrato.

Art. 20º. As empresas candidatas proporão um prazo para o contrato que lhes permita amortizar os investimentos previstos no plano de exploração apresentado.

Art. 21º. A exploração de prédios expropriados ou nacionalizados poderá ser concedida pelo prazo máximo de noventa e nove anos.

Art. 22º. Caso o contrato seja omissivo quanto à sua duração, vigorará pelo prazo supletivo de seis anos.

Art. 23º. Findo o prazo estabelecido, o contrato renovar-se-á automaticamente por períodos sucessivos de três anos, enquanto não for denunciado nos termos do presente diploma.

Art. 24º. Nos contratos por prazo superior a seis anos as contraprestações a entregar anualmente pela empresa agrícola concessionária serão actualizadas de seis em seis anos de acordo com os valores constantes da portaria a que se refere o artigo 17º que então estiverem em vigor.

Art. 25º. A empresa agrícola concessionária poderá fazer todas as benfeitorias previstas no plano de exploração aprovado, independentemente de posterior autorização.

Art. 26º. As benfeitorias realizadas no prédio reverterão para o Estado no fim do contrato e, salvo se a empresa agrícola concessionária der causa à rescisão do contrato, haverá lugar ao pagamento de uma justa indemnização relativamente às benfeitorias úteis ou necessárias cuja realização tenha sido aprovada.

Art. 27º. A empresa agrícola concessionária pode denunciar o contrato para o fim do período contratual desde que avise o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária mediante comunicação escrita, com a antecedência mínima de um ano relativamente ao termo do prazo inicial ou de qualquer das suas renovações.

Art. 28º. O Estado poderá rescindir o contrato, sem que haja lugar ao pagamento de qualquer indemnização, sempre que a empresa agrícola concessionária não cumpra as obrigações a que contratualmente se vinculou, nomeadamente quando se encontre numa das seguintes situações:

a) Não execução integral do plano de exploração aprovado, no caso de não ser devidamente justificado;

b) Falta de pagamento da contraprestação convencionada ou fixada;

c) Falta de cumprimento das condições que lhe forem impostas para a racional utilização dos recursos naturais, nomeadamente o desrespeito pelo regime do uso da terra;

d) Utilização de processos de cultura comprovadamente depauperantes da potencialidade produtiva dos solos;

e) Cessão por qualquer título da exploração do prédio a terceiros;

f) Alteração do seu estatuto ou estrutura interna, em termos de já não apresentar as características que justificaram a concessão.

Art. 29º. A empresa agrícola concessionária prestará anualmente contas da sua gestão ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária.

Art. 30º. Constará do contrato o número e habilitações mínimas dos técnicos agrícolas que a empresa agrícola concessionária se compromete a ter como seus colaboradores, salvo se se tratar de pequenos agricultores.

### SECÇÃO III

#### **Da licença de uso privativo**

Art. 31º. O contrato de licença de uso privativo é celebrado pelo prazo máximo de um ano, findo o qual termina se não for entretanto objecto de prorrogação.

Art. 32º. Ao contrato de licença de uso privativo aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições reguladoras do contrato de concessão de exploração que lhe forem aplicáveis.

### SECÇÃO IV

#### **Do arrendamento rural**

Art. 33º. Os contratos de arrendamento rural relativos a prédios expropriados ou nacionalizados regular-se-ão pela lei do arrendamento rural e pelo estabelecido nos artigos seguintes.

Art. 34º. Para o efeito do disposto no presente diploma, todas as funções atribuídas pela lei do arrendamento rural às comissões concelhias serão desempenhadas pelas direcções regionais de agricultura e pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária.

Art. 35º. Os contratos de arrendamento rural serão celebrados pelo prazo de seis anos, entendendo-se o contrato renovado por períodos sucessivos de três anos, enquanto o mesmo não for denunciado.

Art. 36º. A renda será estipulada em dinheiro e automaticamente actualizada no fim de cada período contratual, de acordo com os valores fixados na portaria a que se refere o artigo 17º que então estiverem em vigor.

### SECÇÃO V

#### **Da exploração de campanha**

Art. 37º. Os contratos de exploração de campanha de prédios expropriados ou nacionalizados serão celebrados por uma campanha em especial ou por um ou mais anos, até o máximo de um ano agrícola por cada folha de cultura, sendo-lhes aplicável, com as necessárias adaptações, o regime geral de exploração de campanha que entretanto vier a ser publicado.

### SECÇÃO VI

#### **Do contrato associativo**

Art. 38º. O contrato associativo poderá assumir qualquer modalidade que as partes convencionem de acordo com o princípio de liberdade contratual, podendo revestir nomeadamente qualquer das figuras tipo previstas na lei civil ou comercial.

Art. 39º. O contrato associativo será celebrado com base num plano de exploração e discriminará as obrigações específicas de cada uma das partes.

Art. 40°. Caso exista mais de uma empresa agrícola associada, cada uma responderá individualmente pelas metas que se comprometeu a atingir e, caso uma delas dê causa à rescisão do contrato, este poderá manter-se em relação às restantes, sem prejuízo do direito de rescisão unilateral por parte do Estado.

## SECÇÃO VII

### **Do comodato**

Art. 41°. O contrato de comodato só será utilizado excepcionalmente.

## CAPITULO VI

### **Do processo**

Art. 42°. O contrato será celebrado por meio de ajuste directo sempre que circunstâncias sócio-económicas especiais o justifiquem, como seja encontrarem-se os prédios já a ser explorados de acordo com uma gestão técnica e económica equilibrada, por empresas agrícolas com capacidade para celebrarem contratos de entrega para exploração.

Art. 43°. Salvo motivo ponderoso, os contratos de entrega para exploração serão precedidos de concurso público, que observará as disposições constantes dos artigos seguintes.

Art. 44°. O processo inicia-se pela publicação e divulgação do programa do concurso através de editais a afixar na sede do concelho e nas juntas de freguesia das regiões dos prédios expropriados ou nacionalizados em causa e a publicar num dos jornais mais lidos da região, donde conste, nomeadamente, informação pormenorizada da área e localização dos prédios ou da parte deles que serão afectos a cada estabelecimento agrícola, do tipo de empresa agrícola que poderá candidatar-se e do tipo de contrato a utilizar.

Art. 45°. Dentro do prazo fixado para a entrega de propostas, que nunca poderá ser inferior a vinte dias, qualquer interessado poderá reclamar contra a ofensa dos seus direitos.

Art. 46°. O despacho do Ministro da Agricultura e Pescas que, sob informação e parecer do Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, determinar a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola e as condições e termos em que deve ser efectuada a exploração será publicado no *Diário da República*.

Art. 47°. O contrato definitivo será assinado pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, sob minuta aprovada pelo Ministro da Agricultura e Pescas.

Art. 48°. O instrumento contratual compõe-se de duas partes, sendo a primeira destinada às cláusulas contratuais especialmente aplicáveis a cada caso e a segunda à planta do prédio entregue para exploração.

Art. 49°. Os instrumentos contratuais farão prova plena, em juízo e fora dele, nomeadamente da identificação do prédio, e constituirão título bastante para as empresas agrícolas defenderem a sua posse *erga omnes*.

## CAPITULO VII

### **Da substituição no processo e da transmissão**

Art. 50°. A posição no processo ou no contrato de agricultor autónomo ou empresário transmite-se por sua morte nos termos gerais de direito.

Art. 51°. Salvo no caso de sucessão por morte, a substituição no processo e transmissão das posições contratuais só poderá ter lugar mediante acordo expresso do Estado.

## CAPITULO VIII

### Disposições finais e transitórias

Art. 52º. Todas as questões emergentes dos contratos previstos neste diploma são da competência do contencioso administrativo e das decisões definitivas e executórias do Ministro da Agricultura e Pescas e dos Secretários de Estado, ou tomadas por delegação sua, no âmbito das matérias constantes do presente diploma, cabe recurso para a 1.ª secção do Supremo Tribunal Administrativo.

Art. 53º. - 1- As importâncias devidas pelos beneficiários da entrega de terras para exploração, quer ao abrigo do presente diploma, quer no domínio da legislação anterior, serão pagas directamente ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária.

2 - Para a cobrança coerciva das importâncias devidas pelos beneficiários da entrega da terra para exploração são competentes os tribunais do contencioso de contribuições e impostos, seguindo-se o processo das execuções fiscais, e sendo título bastante o documento comprovativo da dívida, emitido pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, donde conste a identificação do devedor e a natureza e montante do débito.

Art. 54º. Aos contratos de arrendamento rural relativos a prédios expropriados ou a parte deles outorgados anteriormente à expropriação aplicam-se as disposições do presente diploma, pelo que os mesmos contratos deverão ser reduzidos a escrito dentro do prazo de seis meses a contar da entrada na respectiva posse útil.

Art. 55º. As prestações devidas pela exploração de prédios expropriados ou nacionalizados durante o ano de 1977-1978 serão pagas nos termos que vierem a ser regulamentados por portaria do Ministro da Agricultura e Pescas.

Art. 56º. O presente -diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

*Mário Soares - Luís Silvério Gonçalves Saias.*

Promulgado em 10 de Maio de 1978.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

*(Diário da República, 1ª série, nº 121, de 27 de Maio de 1978.)*

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PESCAS

### PORTARIA Nº 409/78, DE 26 DE JULHO

O Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio, que regula o regime de entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados, constitui um dos instrumentos jurídicos para a concretização da Reforma Agrária.

É por isso indispensável dar cumprimento às medidas administrativas impostas por aquele diploma, nomeadamente ao disposto no artigo 17º - fixação da contraprestação em dinheiro que as empresas agrícolas constantes terão de pagar no fim de cada ano - para que ele possa ter o alcance pretendido.

A determinação dessa contraprestação é feita a partir do rendimento colectável.

Verificasse, porém, que em alguns casos o rendimento colectável corresponde ao rendimento líquido cadastral, noutros corresponde à renda fundiária e noutros ainda há qualquer correspondência entre o rendimento colectável e aqueles valores.

Com vista à uniformização de critérios, entende-se ser tecnicamente mais correcto o cálculo com base no rendimento colectável que coincida com o rendimento líquido cadastral.

Assim, sempre que o rendimento colectável corresponde à renda fundiária, há que adaptar esta ao rendimento líquido cadastral mediante a aplicação de um coeficiente variável de conzelho para conzelho.

Nos casos em que o rendimento colectável não corresponde nem ao rendimento líquido cadastral nem à renda fundiária, presume-se equivalente ao primeiro.

A contraprestação representa o juro correspondente ao capital fundiário, produto do rendimento colectável pelo factor de capitalização.

A criação de um fundo de investimento deduzido da respectiva contribuição predial rústica coloca o sector nacionalizado e expropriado em pé de igualdade com a exploração privada.

Nestes termos:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro da Agricultura e Pescas, ao abrigo do disposto no artigo 17º do Decreto-Lei nº 111/78, de 27 de Maio:

1 - As empresas agrícolas a quem forem entregues para exploração prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da Reforma Agrária em regime de concessão de exploração, licença de uso privativo e arrendamento rural pagarão anualmente uma contraprestação em dinheiro a fixar de acordo com as regras constantes do presente diploma.

2 - O valor da contraprestação é depositado à ordem do Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária.

3 - Nos casos em que o rendimento colectável coincide com o rendimento líquido cadastral, a contraprestação será calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$C=RC \times 1/t_{ec} \times t_{cf}$$

sendo RC o rendimento líquido cadastral,  $t_{ec}$  a taxa efectiva de capitalização e  $t_{cf}$  a taxa de juro aplicada ao capital fundiário constante, respectivamente, do mapa I e II anexos a este diploma.

4 - Nos casos em que o rendimento colectável coincide com a renda fundiária, a contraprestação será calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$C=RF \times K \times 1/t_{ec} \times t_{cf}$$

em que RF representa a renda fundiária e K o coeficiente constante do mapa III anexo.

5 - Nos casos onde não vigorar o cadastro geométrico a fixação do valor das contraprestações será determinada por observação directa.

6 - Caso o contrato abranja benfeitorias não consideradas no cálculo do rendimento colectável, compete ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária fixar qual a contraprestação que lhes corresponde.

7 - No caso do arvoredo florestal, compete ao Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária fixar qual o montante das receitas a cobrar.

8 - Sempre que a contraprestação fixada nos termos dos números anteriores seja superior ao valor constante das tabelas de rendas máximas nacionais em vigor para o arrendamento rural, considera-se reduzida a este máximo.

9 - A presente portaria vigora por dois anos, passando a aplicar-se automaticamente aos contratos já celebrados à medida que, entretanto, atinjam o termo do período contratual.

10

Ministério da Agricultura e Pescas, 13 de Julho de 1978. - O Ministro da Agricultura e Pescas, *Luís Silvério Gonçalves Saias*.

## MAPA I

## (Taxa efectiva de capitalização)

Distrito	Concelho	Taxa efectiva de capitalização — Percentagem
Beja .....	Aljustrel .....	2,5
	Almodôvar .....	2,0
	Alvito .....	3,0
	Barrancos .....	3,0
	Beja .....	2,0
	Castro Verde .....	2,0
	Cuba .....	3,0
	Ferreira do Alentejo .....	2,5
	Mértola .....	3,0
	Moura .....	3,5
	Odemira .....	2,5
	Ourique .....	2,5
	Serpa .....	3,0
Vidigucira .....	2,5	
Évora .....	Alandroal .....	3,0
	Arraiolos .....	2,0
	Borba .....	3,0
	Estremoz .....	3,0
	Évora .....	2,5
	Montemor-o-Novo .....	5,0
	Mora .....	4,5
	Mourão .....	2,5
	Portel .....	1,5
	Redondo .....	2,0
	Reguengos .....	1,5
	Vendas Novas .....	5,0
	Viana do Alentejo .....	2,0
Vila Viçosa .....	3,0	

Distrito	Concelho	Taxa efectiva de capitalização — Percentagem
Portalegre .....	Alter do Chão .....	3,0
	Arronches .....	2,5
	Avis .....	4,0
	Campo Maior .....	3,0
	Castelo de Vide .....	4,0
	Crato .....	4,5
	Elvas .....	3,0
	Fronteira .....	3,0
	Gavião .....	4,0
	Marvão .....	4,5
Santarém .....	Monforte .....	3,0
	Nisa .....	4,0
	Ponte de Sor .....	4,0
	Portalegre .....	4,0
	Sousel .....	3,0
Setúbal .....	Abrantes .....	4,0
	Almeirim .....	2,5
	Alpiarça .....	2,5
	Benavente .....	3,0
	Chamusca .....	3,0
	Constância .....	3,0
	Coruche .....	3,0
	Entroncamento .....	3,0
	Golegã .....	3,0
	Salvaterra de Magos .....	3,0
Vila Nova da Barquinha .....	3,0	
Setúbal .....	Alcácer do Sal .....	3,0
	Alcochete .....	3,0
	Almada .....	3,0
	Barreiro .....	3,0
	Grândola .....	3,0
	Moita .....	3,0
	Montijo .....	3,0
	Palmela .....	2,5
	Santiago do Cacém .....	3,0
	Seival .....	3,0

MAPA II

(Taxa de juro do capital fundiário)

Olival (Ol), pomares (Pm), horta (H), vinha (V) e montado de sobro (Sb), 4 % —  
Restantes qualidades culturais

MAPA III

(Coeficiente K)

Distrito	Concelho	Coeficiente K
Beja .....	Aljustrel .....	1 1532
	Almodôvar .....	1 4493
	Alvito .....	1 1504
	Barrancos .....	1 2114
	Beja .....	1 1547
	Castro Verde .....	1 1504
	Ferreira do Alentejo .....	1 1504
	Mértola .....	1 1920
	Moura .....	1 1095
	Odemira .....	1 0738
	Ourique .....	1 1504
Serpa .....	1 1597	
Castelo Branco .....	Idanha-a-Nova .....	1 1504
Évora .....	Mourão .....	1 2436
Lisboa .....	Azambuja .....	1 2878
Portalegre .....	Castelo de Vide .....	1 1037
	Gavião .....	1 1012
	Marvão .....	1 1037
	Nisa .....	1 1037
	Ponte de Sor .....	1 1062

Distrito	Concelho	Coefficiente <i>K</i>
Santarém .....	Abrantes .....	1 2878
	Almeirim .....	1 4137
	Alpiarça .....	1 4137
	Benavente .....	1 2878
	Coruche .....	1 1619
	Entroncamento .....	1 2878
	Golegã .....	1 2878
	Salvaterra de Magos .....	1 2878
	Vila Nova da Barquinha .....	1 2878
Setúbal .....	Alcochete .....	1 1076
	Almada .....	1 1076
	Barreiro .....	1 1076
	Grândola .....	1 1076
	Moita .....	1 1076
	Montijo .....	1 1076
	Palmela .....	1 1076
	Santiago do Cacém .....	1 1076
	Seixal .....	1 1076
	Sesimbra .....	1 1076
	Setúbal .....	1 1076
	Sines .....	1 1076

Ministério da Agricultura e Pescas, 13 de Julho de 1978. —  
O Ministro da Agricultura e Pescas, *Luís Silvério Gonçalves Saías*.

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 170, de 26 de Julho de 1978.)

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 18/79

*Dever de audição dos órgãos de governo regional - Questões respeitantes às regiões autónomas - Declaração de inconstitucionalidade de diplomas cuja vigência cessou.*

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República, a assembleia regional da Madeira solicitou ao Conselho da Revolução, através das suas Resoluções n.ºs 3/79/M e 4/79/M, de 20 de Abril, a declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 185/79, de 11 do mesmo mês, por violar os artigos 227.º, n.º 2, e 231.º, n.º 2, da Lei Fundamental.

O Conselho da Revolução, de acordo com o preceituado na alínea a) do artigo 284.º da Constituição e na alínea a) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, chamou esta Comissão Constitucional a emitir o seu parecer sobre a questão.

2. Através da Portaria n.º 185/79, de 11 de Abril, o Governo da República, pelo Secretário de Estado do Comércio Interno, mandou sujeitar a banana ao regime de preços máximos a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de Julho.

Assim, o preço máximo de venda ao público da banana foi fixado em 40\$ por quilograma e as margens de comercialização do armazenista e do retalhista, respectivamente, em 8\$ e em 4\$50, também por quilograma.

De acordo com o n.º 5.º da mesma portaria, a sua aplicação é circunscrita ao território do continente e a sua vigência cessa em 30 de Junho de 1979.

3. Segundo a assembleia regional da Madeira, sendo aquela região autónoma a única zona produtora de banana, não podiam deixar de ser tomados em conta os efeitos das medidas adoptadas na portaria em causa na vida económica da Região e da população madeirense.

Tratando-se, porque apenas se legislou para o continente, de decisão do âmbito de competência do Governo da República, não deixa porém de representar - sempre segundo a mencionada assembleia regional - uma clara violação por parte daquele Governo do dever constitucional de solidariedade entre todos os portugueses, além de traduzir o desrespeito do dever de audiência dos órgãos de governo da região autónoma, «pois a fixação do preço máximo aludido, ligado às margens atribuídas e aos custos de transporte, representa a indirecta fixação do preço ao produtor madeirense, dada a canalização da produção para o mercado português».

4. Notificado o Primeiro-Ministro pelo presidente desta Comissão Constitucional, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, não foi obtida qualquer resposta.

Tudo visto, cumpre emitir parecer.

5. De acordo com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de Julho, os bens ou serviços vendidos no mercado interno podem ser submetidos ao regime de preços máximos (n.º 1); o regime de preços máximos consiste na fixação do seu valor nos diferentes estádios da actividade económica julgados convenientes, o qual não poderá ser ultrapassado (n.º 2).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 75-Q/77, de 28 de Fevereiro, veio estabelecer no nº 1 do seu artigo 1º que a sujeição de bens e serviços aos regimes de preços previstos no mencionado Decreto-Lei nº 329-A/74 seria determinada em portaria do Ministro do Comércio e Turismo; e no nº 3 do mesmo artigo que a fixação de preços e de margens de comercialização constará de despacho do Ministro do Comércio e Turismo ou de despacho conjunto com o Ministro competente.

Verifica-se, assim, que a competência para a sujeição de determinado produto ao regime de preços máximos, bem como para fixar o respectivo preço e margens de comercialização, pertence ao Governo da República.

Só que, conforme preceitua o nº 2 do artigo 231º da Constituição «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional». Nesta medida, se a sujeição da banana ao regime de preços máximos, bem como a fixação do respectivo preço e margens de comercialização, for considerada «questão respeitante às regiões autónomas», deveriam os órgãos de governo regional ter sido ouvidos antes da publicação da portaria em apreço, sob pena de se dever ter por violado aquele preceito constitucional.

Vejamos, pois, se a portaria em causa regula uma questão respeitante à região autónoma da Madeira, dado que a assembleia regional alega não ter sido ouvida, o preâmbulo do diploma não refere que tal audição se tenha efectuado e o Governo da República não contestou a alegação feita pelo órgão regional.

6. Desde o seu parecer nº 20/77 que esta Comissão Constitucional vem entendendo que devem ser consideradas como questões respeitantes às regiões autónomas aquelas que respeitam a interesses predominantemente regionais ou pelo menos mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios.

Sabendo-se que é quase exclusivamente na região autónoma da Madeira que se produz banana no território nacional, não parece que se possa contestar que a fixação do respectivo preço ao produtor constitua matéria de interesse predominantemente regional.

Por outro lado, e tendo em conta a mesma situação de facto, igualmente parece de admitir que a fixação do preço de venda ao público da banana no arquipélago mereça um tratamento específico.

Acontece, porém, que a portaria em apreço não só não fixa o preço ao produtor, como circunscreve a sua aplicação ao território do continente.

Todavia, não parece possível considerar-se que estejamos perante matéria do exclusivo interesse das populações do continente ou em que a região autónoma da Madeira seja interessada «apenas na medida em que o é o restante território nacional»<sup>157</sup>.

Na realidade, como justamente vem alegado pela assembleia regional da Madeira, a fixação do preço máximo de venda ao público, ligado às margens de comercialização atribuídas e aos custos de transportes acaba por redundar, embora por forma indirecta, na fixação do preço ao produtor madeirense.

E esta última matéria é, como vimos, de interesse predominantemente regional, pelo que deve ser considerada como «questão respeitante» à região autónoma da Madeira.

Nem se invoque, como argumento em sentido contrário, a circunstância de

---

<sup>157</sup> Vide parecer nº 17/78.

sempre ficar aberta ao produtor a possibilidade de vender a preços diferentes, recorrendo ao mercado externo. É que a simples fixação, embora indirecta, do preço ao produtor para o mercado interno tem de ser considerada, por si só, como abrangida pela previsão do artigo 231º, nº 2, da Constituição.

7. A portaria em apreciação fixava a cessação da sua vigência em 30 de Junho de 1979.

Uma vez que tal prazo se esgotou, poder-se-ia suscitar, eventualmente, a questão da inutilidade superveniente da declaração de inconstitucionalidade das normas constantes da portaria em causa.

Não parece, porém, que se possa considerar inútil tal declaração. Designadamente tendo em conta que se possam encontrar pendentos processos-crime ou de transgressão por infracção ao disposto na mencionada portaria.

8. Em virtude do exposto, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução deve declarar a inconstitucionalidade das normas constantes da Portaria nº 185/79, de 11 de Abril, por violação do disposto no nº 2 do artigo 231º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 3 de Julho de 1979. - *Luis Nunes de Almeida - José António Fernandes - Jorge Miranda - Afonso Cabral de Andrade - Jorge Figueiredo Dias - Joaquim Costa A rosa - Fernando Amâncio Ferreira - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO N.º 213/79**

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação da Assembleia Regional da Madeira, e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes da Portaria n.º 185/79, de 11 de Abril, que fixou o preço máximo de venda ao público da banana e as suas margens de comercialização, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 231.º da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 13 de Julho de 1979

O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

*(Diário da República. 1.ª série, n.º 169, de 29 de Julho de 1979.)*

## Portaria nº 185/79, de 11 de Abril

O presente diploma sujeita a banana ao regime de preços máximos, procurando-se, com esta medida, corrigir as notórias distorções que ultimamente têm ocorrido na comercialização deste produto, face à procura crescente registada, função de hábitos desde há muito implantados na população portuguesa.

Houve que atribuir margens de comercialização para o armazenista que remunerassem os encargos adicionais que este agente, nos termos da legislação em vigor, é obrigado a suportar, tais como transporte do cais aos armazéns, amadurecimento e quebras inerentes.

A este propósito, cumpre salientar que o Governo está a proceder a estudos tendentes à revisão da legislação neste sector, por forma a racionalizar e moralizar os seus diversos estádios de comercialização.

Por outro lado, a medida ora publicada não deixará de ter os seus efeitos positivos na região da Madeira, motivando os produtores a cuidarem devidamente da cultura, com vista à obtenção de frutos que, em qualidade e preço, sejam acessíveis à maioria dos consumidores.

Nestes termos:

Ao abrigo do artigo 1º do Decreto-Lei nº 75-Q/77, de 28 de Fevereiro:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Secretário de Estado do Comércio Interno, o seguinte:

1. ° A banana fica sujeita ao regime de preços máximos a que se refere a alínea a) do nº 1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 329-A/74, de 10 de Julho.
2. ° O preço máximo de venda ao público é de 401 por quilograma.
3. ° As margens máximas de comercialização são as seguintes, por quilograma:

Margem do armazenista .....	8\$00
Margem do retalhista .....	4\$50

4. ° As dúvidas suscitadas na aplicação da presente portaria serão resolvidas por despacho do Secretário de Estado do Comércio Interno.

5. ° A presente portaria aplica-se apenas ao território do continente e vigorará até 30 de Junho de 1979.

6. ° O presente diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Secretaria de Estado do Comércio Interno, 6 de Abril de 1979. - O Secretário de Estado do Comércio Interno, *Manuel Duarte Pereira*.

(Diário da República, 1ª série, nº 85, suplemento, de 11 de Abril de 1979.)

## ÍNDICE

**Parecer n.º 9/79 da Comissão Constitucional** - *Ressalva de leis constitucionais anteriores pela Constituição - Desvio de poder legislativo - Artigo 309.º da Constituição - Alcance e sentido das normas de competência dos n.º 2 e 3 do artigo 309.º da Constituição.*

Resolução n.º 139/79 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei n.º 349/76, de 13 de Maio - Regulamenta alguns preceitos da Lei n.º 8/75.

**Parecer n.º 10/79 da Comissão Constitucional** - *Competência para pedir ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade de normas - Vice-Presidente da Assembleia da República.*

Resolução n.º 132/79 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei n.º 773/76, de 27 de Outubro - Revoga o Decreto-Lei n.º 215-A/75, de 30 de Abril, e os artigos 7.º, 9.º, 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril.

**Parecer n.º 11/79 da Comissão Constitucional** - *Ilegalidade e inconstitucionalidade - Âmbito da competência do Conselho da Revolução para apreciação da inconstitucionalidade de normas - Reserva de competência legislativa da Assembleia da República - «regime e âmbito da função pública».*

Resolução n.º 161/79 do Conselho da Revolução.

Despacho Normativo n.º 135-A/77 da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna - Esclarece dúvidas quanto à aplicação do Decreto-Lei n.º 76/77, de 1 de Março, que fixa as categorias do pessoal da administração local e regional.

**Parecer n.º 12/79 da Comissão Constitucional** - *Competência para pedir ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade de normas - Vice-Presidente da Assembleia da República.*

Resolução n.º 162/79 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei n.º 113/78, de 29 de Maio - Fixa os montantes das remunerações mínima e máxima mensais garantidas aos trabalhadores por conta de outrem.

**Parecer n.º 13/79 da Comissão Constitucional** - *Amnistia - Competência da Assembleia da República para conceder amnistias no foro militar - Incompetência do Conselho da Revolução para conceder amnistias - Amnistia de infracções disciplinares.*

Resolução n.º 172/79 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 205/1 da Assembleia da República - Amnistia de infracções de natureza política.

**Parecer n.º 14/79 da Comissão Constitucional** - *Reserva de competência legislativa da Assembleia da República - Regime dos direitos, liberdades e garantias - Regulamentação da Rádio e da Televisão - Independência dos meios de comunicação pertencentes ao Estado - Dever de audição dos órgãos de governo regional.*

Resolução n.º 173/79 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 467-A/79 do Ministério da Comunicação Social  
- Aprova os estatutos da Radiodifusão Portuguesa, E. P. e da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.

**Parecer n.º 15/79 da Comissão Constitucional** - *Limites ao poder normativo regional - Restrições ao trânsito de pessoas e bens entre as regiões e o restante território nacional.*

Resolução n.º 200/79 do Conselho da Revolução.

Despacho normativo n.º 5/79 da Secretaria Regional do Comércio e Indústria da Região Autónoma dos Açores - Determina a proibição de saída da região de gado bovino e suíno, vivo ou em carcaça.

**Parecer n.º 16/79 da Comissão Constitucional** - *Intervenção do Estado nos meios de produção - Iniciativa privada - Princípio da separação dos poderes - Função legislativa - Função executiva - Ratificação de decretos-leis - Competência administrativa do Governo - Leis-medida ou leis individuais.*

Resolução n.º 199/79 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 208/1 da Assembleia da República - Alteração, por ratificação do Decreto-Lei n.º 38/79, de 5 de Março.

**Parecer n.º 17/79 da Comissão Constitucional** - *Participação na reforma agrária - Objectivos da reforma agrária - Entrega de terras expropriadas - Criação de impostos.*

Resolução n.º 272/79 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio - Estabelece normas para a regulamentação da entrega de terras expropriadas ou nacionalizadas.

Portaria n.º 409/78, de 26 de Julho - Fixa as contraprestações devidas pela exploração de prédios expropriados nacionalizados.

**Parecer n.º 18/79 da Comissão Constitucional** - *Dever de audição dos órgãos de governo regional - Questões respeitantes às regiões autónomas - Declaração de inconstitucionalidade de diplomas cuja vigência cessou.*

Resolução n.º 213/79 do Conselho da Revolução.

Portaria n.º 85/79, de 11 de Abril - Sujeita a banana ao regime de preços máximos.