

**PARECERES**

**DA**

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**

**12º VOLUME**

**DO N.º 10/80 AO N.º 19/80**

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## Parecer n.º 10/80

*Autorização legislativa — Sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Iniciativa privada.*

1. O Conselho da Revolução deliberou, nos termos do artigo 277.º, n.º 3, da Constituição, apreciar a constitucionalidade do decreto enviado para promulgação sob o número de registo 39-G/80, da Presidência do Conselho de Ministros.

Ao abrigo da parte final do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o presidente interino do Conselho da Revolução decidiu encurtar o prazo de apreciação desse decreto para 12 dias.

De harmonia com o artigo 284.º, alínea a), da Constituição, e do artigo 16.º, alínea a), do Estatuto da Comissão Constitucional, cabe emitir obrigatoriamente parecer.

### I

2. O decreto ora em apreciação baseia-se na Lei n.º 2/80, de 14 de Março, que autorizou o Governo, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, da Constituição, a alterar a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho<sup>1</sup>.

No uso desta autorização legislativa, o Conselho de Ministros de 20 de Março de 1980 aprovou um decreto, registado com o n.º 39-G/80 na Presidência do Conselho, o qual viria a ser declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução, reunido em 10 de Abril, obviamente após parecer preventivo n.º 8/80 desta Comissão Constitucional, aprovado em 8 de Abril de 1980<sup>2</sup>.

Antes mesmo da publicação oficial da citada declaração de inconstitucionalidade<sup>3</sup>, mas no uso da mesma autorização legislativa e dentro dos prazos legais nela estabelecidos, o Conselho de Ministros de 15 de Abril último entendeu aprovar, sobre a mesma matéria, um novo decreto que ora se aprecia.

3. Do cotejo entre os articulados dos dois decretos afere-se apenas uma diferença: a supressão, agora, do antigo artigo 9.º, mantendo-se, em consequência, o anterior artigo 9.º da Lei n.º 46/77<sup>4</sup>.

Da interpretação combinada dos artigos da Lei n.º 46/77 que não são alterados e dos artigos que o legislador ordinário se propõe novamente alterar, resulta que, em relação ao primeiro decreto, fica agora vedado o acesso à iniciativa privada nas actividades económicas enumeradas nas cinco primeiras alíneas do artigo 4.º do decreto, isto é:

- a) Produção, transporte e distribuição da energia eléctrica para consumo público;
- b) Produção e distribuição de gás para consumo público, através de redes fixas, desde que ligadas à respectiva produção;
- c) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas;
- d) Saneamento básico;
- e) Serviço público de comunicações por via postal, telefónica e telegráfica.

Como se sabe, tal não acontecia no anterior decreto, em virtude do seu artigo 9.º,

<sup>1</sup> Cf., proposta de lei n.º 288/I, in *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 21, de 13 de Fevereiro de 1980, p. 192; vide o debate parlamentar: *ibidem*, 1.ª série, n.ºs 17 e 18, de 16 a 22 de Fevereiro de 1980, pp. 650 e segs. e 694 e segs.

<sup>2</sup> Cf. parecer n.º 8/80, de 8 de Abril (inédito); por economia de espaço, mas sobretudo por economia de tempo, remetemos desde já para a bibliografia indicada no parecer acima referenciado e também para o parecer n.º 15/77, de 17 de Junho de 1977, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. II, p. 70 e segs.

<sup>3</sup> Essa declaração de inconstitucionalidade do Conselho da Revolução (Resolução n.º 140/80), acaba de ser publicada in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 93, de 21 Abril de 1980.

<sup>4</sup> Não será pois útil proceder novamente ao exame detalhado dos preceitos idênticos do novo decreto (que modificam os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 46/77) ou dos preceitos da mesma lei que permanecem intocados (artigos 1.º, 2.º, 6.º, 7.º, 9.º e 10.º); bastará, para o efeito, remeter para o minucioso exame a que se procedeu no citado parecer n.º 8/80.

cujas redacções era a seguinte:

A exploração e gestão das empresas referidas nos artigos 2.º e 4.º, ou seus estabelecimentos comerciais ou industriais, poderá, ouvidos os trabalhadores, ser concedida pelo Governo a entidades privadas, desde que tal se mostre necessário para uma melhor realização do interesse público e dos objectivos do Plano.

Sublinha-se desde já este aspecto jurídico, porque foi essencialmente com fundamento nele — afastadas outras questões que, em circunstâncias diferentes, poderiam ter sido relevantes, designadamente aquela que diz respeito ao alcance jurídico do artigo 83.º, n.º 1, da Constituição —, que a Comissão Constitucional foi de parecer que o decreto então em apreciação, violava os artigos 85.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Constituição.

4. Porém, antes de debater a esta nova luz a questão de fundo, deverão ser diluciadas duas dúvidas que previamente se nos oferecem.

a) A primeira, poderia resultar da terminologia utilizada pelo legislador ordinário, aliás como os que o precederam, na redacção do artigo 4.º; aí se referem «actividades económicas», quiçá com alguma razão jurídico-económica, e não «sectores básicos»; ora, mandando a actual Constituição vedar à iniciativa privada, estes e não aqueles, não quedaria respeitado o preceituado no artigo 85.º, n.º 2, da Lei Fundamental; por consequência, deveria esta Comissão Constitucional formular novamente parecer favorável à inconstitucionalidade do novo decreto.

Mas não é assim. Entende-se que a expressão «sectores básicos» é juridicamente equivalente à expressão «actividades económicas» utilizada na redacção do artigo 4.º e, até por maioria de razão, à «actividade bancária e seguradora», assim mencionada no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo decreto.

Admitido, como não podia deixar de ser, o princípio da boa-fé do legislador ordinário, presente e passado, tal interpretação útil resulta da própria epígrafe da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, («veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores»); corrobora também essa asserção o facto de, por força do artigo 9.º, n.º 2, desse diploma, as actividades mencionadas nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, do novo decreto, continuarem a ser tidas como «sectores fundamentais».

b) A segunda dúvida, diz respeito às condições de validade da autorização legislativa que, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, da Constituição, a Assembleia da República concedeu ao Governo.

De uma banda, poder-se-ia argumentar que o Governo teria esgotado, nos termos e para os efeitos do artigo 168.º, n.º 2, da Constituição, a autorização legislativa, uma vez aprovado em Conselho de Ministros e assinado pelo Primeiro-Ministro o decreto ulteriormente julgado inconstitucional pelo Conselho da Revolução<sup>5</sup>.

De outra banda, poder-se-ia ainda argumentar que o Governo só poderia constitucionalmente proceder à segunda deliberação, uma vez publicada (e adquirida, assim, eficácia jurídica externa), a citada declaração de inconstitucionalidade, a qual, entretanto, fora eventualmente levada ao conhecimento do Governo, oficiosamente e por mero acto de cortesia entre órgãos de soberania.

Contudo, tendo em conta que o primeiro e segundo decretos emanados da Presidência do Conselho foram por esta referenciados com o mesmo número de registo (n.º 39-G/80); considerando que o segundo texto, por essa via, adquiriu manifestamente um carácter substitutivo, dentro dos prazos estabelecidos pela lei de autorização; pesadas ainda as circunstâncias que sempre rodeiam a emissão de pareceres preventivos, muito em especial quando o prazo é expressamente encurtado; entende em consequência esta Comissão, muito embora não considere dispiciendas e definitivamente afastadas as dúvidas acima resumidas, proceder imediatamente, quanto ao fundo, à apreciação do decreto aprovado pelo Conselho de Ministros de 15 de Abril de 1980.

Até porque, aparentemente ou não, parecerá que o legislador ordinário teve em conta, desta feita, a doutrina expandida no parecer n.º 8/80 desta Comissão. Assim será, formalmente; mas já não o é, substancialmente. E, para o demonstrar, bastará fazer perfunctória incursão no citado parecer de 8 de Abril de 1980.

---

<sup>5</sup> Vide neste sentido a declaração de voto de vencido anexa ao acórdão n.º 165, de 17 de Julho de 1977.

## II

5. Nele se sublinha que o legislador ordinário dispõe, no quadro de princípios e preceitos constitucionais já revelados, de «uma margem de discricionariedade» na fixação dos sectores básicos e dos sectores básicos vedados (cf. ponto 12). Contudo, esse parecer indica, também, alguns «dos limites razoáveis de aplicação daqueles princípios e preceitos constitucionais», que, não terão sido ou não foram exaustivamente ponderados no caso vertente.

a) No referido parecer se afirma, sem oposição aliás da doutrina especializada, que a *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, «afigura-se a de um sistema económico complexo, pluralista ou misto...»<sup>6</sup>.

Essa característica resulta não só da existência de três sectores de propriedade dos meios de produção (artigo 89.º, n.º 1), mas sobretudo, no foco mais concernente, da «vedação de certos (mas necessariamente de alguns) sectores básicos da economia à actividade privada» (artigo 85.º, n.º 2)<sup>7</sup>.

Mesmo olvidando aquelas justificações constitucionais que resultam, não só do objectivo do actual sistema económico «complexo»<sup>8</sup>, mas também da própria fundamentação constitucional do princípio da vedação<sup>9</sup>, não se pode deixar de apontar o elemento constitutivo essencial da *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2: se se exclui, mais especificamente, a actividade privada em certos sectores básicos, acrescenta o parecer n.º 8/80, «é porque a Constituição visa um objectivo transformador...», prescrito nas alíneas c) e d) do seu artigo 81.º<sup>10</sup>

Com efeito, nos seus «Princípios gerais» (título I) da «Organização Económica» (parte II) da República, a actual Lei Fundamental determina (artigo 81.º) que «incumbe prioritariamente ao Estado», não só «promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais», mas também «operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento».

b) Aqui reside, a par a obrigação que incumbe também ao Estado de, prioritariamente, eliminar e impedir a formação de monopólios privados, através de nacionalizações ou de outras formas<sup>11</sup>, o essencial da *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição.

Desde logo se vê, sublinha uma vez mais o parecer n.º 8/80, que «não é já então uma dimensão maior ou menor do sector público que se vem salvaguardar»; essa é a finalidade do artigo 83.º, n.º 1, da Constituição, o qual, aliás, não particulariza, por si só, o nosso «sistema económico complexo», na medida em que Constituições de *desideratum* económico diferente adoptam o mesmo princípio<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Cf. ponto 13 do parecer n.º 8/80 e ainda: J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pp. 190 e segs.; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 — Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, p. 514; A. L. Sousa Franco, «Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976», in *Estudos Sobre a Constituição*, vol. III, Lisboa, 1980, pp. 569 a 572.

<sup>7</sup> Sobre os diferentes sectores de propriedade dos meios de produção, vide António Menezes Cordeiro, *Direitos Reais*, vol. I, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, 1979, pp. 88 e segs. Este autor afirma: «É o efeito lógico dos dois critérios constitucionais de definição dos sectores de propriedade: não basta, para vedar determinado sector à iniciativa privada, privá-la da titularidade dos meios necessários; é necessário retirar-lhe também a gestão» (p. 102).

<sup>8</sup> No parecer n.º 8/80 diz-se, com razão, que o actual sistema económico complexo, pluralista ou misto, é «orientado por um objectivo — a socialização dos meios de produção e da riqueza de harmonia com as características do presente período histórico, que é tarefa fundamental do Estado [artigo 9.º, alínea c), 1.ª parte] — e conformado pela vontade popular, de que é expressão, em cada momento, a lei»

<sup>9</sup> Lê-se no parecer n.º 8/80 que «poderia acrescentar-se que assim teria que ser em nome do princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção [artigos 10.º, n.º 2, 50.º, 80.º e 290.º, alínea f)] e da transição para o socialismo para que apela a Lei Fundamental de 1976 (preâmbulo, artigos 2.º, 80.º, 89.º, 185.º, n.º 2, 273.º, n.º 4, etc.) ...».

<sup>10</sup> Vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pp. 202 a 204.

<sup>11</sup> Cf. artigo 81.º («Incumbências prioritárias do Estado»), alínea g) da Constituição de 1976; aliás, essa eliminação deve ser respeitada pelas eventuais revisões constitucionais: cf. alínea f) do artigo 290.º («Limites materiais da revisão»).

<sup>12</sup> No parecer n.º 8/80 (ponto 13) indicam-se vários exemplos de Constituições contemporâneas. Destacaremos, apenas, o artigo 128.º, n.º 2, da nova Constituição espanhola (1978) que permite à lei «reservar ao sector público recursos ou serviços essenciais, especialmente em caso de monopólios»: vide Oscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (comentário sistemático)*, Madrid, 1978, pp. 781 e segs.;

A *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição não pode, pois, deixar de consubstanciar outras finalidades constitucionais. Já atrás se apontou, como suficiente, o «princípio transformador», nos termos revelados pelo parecer n.º 8/80. Este texto, contudo, soma ainda duas outras justificações que não enraízam em mera leitura teleológica da Lei Fundamental.

Por um lado, cura a Constituição em assegurar «a subordinação da actividade económica nesses sectores a critérios diferentes dos da iniciativa privada, a critérios inerentes à iniciativa pública...». Isto, entre outras razões, ou em virtude da natureza dos serviços que essas actividades prestam à comunidade, ou para «controlar determinados sectores da actividade económica permitindo ao Estado uma intervenção decisiva no processo económico, com vista, nomeadamente, a uma melhor redistribuição da riqueza natural, (e) melhor aproveitamento de recursos disponíveis...»<sup>13</sup>

Por outro lado, em virtude de motivos ligados à História recente do nosso país, cuja evidência torna os comentários supérfluos, o legislador constituinte de 1976 buscou assegurar «a subordinação do poder económico privado ao poder político democrático, subordinação essa que pode justificar a sua exclusão de certas zonas mais delicadas da economia nacional»<sup>14</sup>.

6. Ora, as actividades vedadas pelas cinco primeiras alíneas do artigo 4.º do citado decreto têm todas as mesmas características jurídico-económicas: constituem, essencialmente, o designado «sector público administrativo»<sup>15</sup> ou, se se quiser, o chamado «sector dos serviços básicos da colectividade» que, em variadíssimos sistemas políticos de cariz económico radicalmente diferente, «se entende não deverem estar submetidos à óptica económica privada (serviço de fornecimento de água, energia, correios e comunicações, etc.)»<sup>16</sup>.

Porque constituem a condição *sine qua non* do desenvolvimento das demais actividades produtivas, mesmo nos mais puros sistemas de economia liberal ou de mercado, não arrepia ao legislador ordinário, através de nacionalizações ou pela criação de novas empresas públicas, erigir essas actividades em serviços públicos, em nome do interesse geral<sup>17</sup>.

Muito a propósito, ensina o Prof. Marcello Caetano que «não lhe quadra neste caso determinar-se por considerações financeiras (o intuito de procurar um rendimento para o erário só poderia justificar um monopólio fiscal) mas apenas pela intenção de proporcionar à massa dos cidadãos a obtenção fácil das prestações de um serviço regular e contínuo, dominado pelo espírito de beneficiar a colectividade e em cuja exploração a preocupação do lucro tenha um lugar mínimo»<sup>18</sup>.

É por isso que, corroborando a experiência nacional e estrangeira, a própria finalidade social dessas actividades económicas as torna, ou tende a torná-las, em geral, deficitárias ou insuficientemente rendíveis. Expressando um ponto de vista que este parecer não pode deixar de ponderar, assim se argumentou num dos votos de vencido anexo ao parecer n.º 8/80, de 8 de Abril:

---

*vide*, também, M. Garcia-Pelayo, «Consideraciones sobre las clausulas económicas de la Constitucion», in *Estudios sobre la Constitucion Espanola de 1978*, Saragoça, 1979, pp. 29 e segs.

<sup>13</sup> Cf. Vera Jardim e outros, *Direito Económico*, sumários desenvolvidos (policopiado), Lisboa, reed. 1977/78, p. 353.

<sup>14</sup> Vide sobre este aspecto, Vera Jardim e outros, *op. cit.*, p. 353: «O objectivo é em certos casos subtrair aos poderes económicos privados certos sectores chaves da economia (siderurgia, indústrias energéticas, indústrias químicas de base, etc.) evitando nestes sectores a constituição de monopólios privados desencadeadores de poder político-económico frente ao poder do Estado».

<sup>15</sup> Cf. artigo 89.º, n.º 2, alínea *d*), da Constituição; *vide*, também, Carlos Ferreira de Almeida, *Direito Económico*, vol. II, Associação Académica, Faculdade de Direito, 1979, pp. 390 e segs.

<sup>16</sup> Cf. Vera Jardim e outros, *Direito Económico*, *op. cit.*, p. 353.

<sup>17</sup> Sobre a evolução do importante sector público em França, *vide* entre outros: Robert Savy, *Droit Public Economique*, Dalloz, 1977, pp. 25 e segs.;

Jean de Soto, *Grands Services Publics et Entreprises Nationales*, ed. Montchrestien, Précis Domat, 1971, pp. 479 e segs.; André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, vol. IV (*L'Administration Economique*), 3.ª ed., L. G. D. J., 1977.

<sup>18</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 6.ª ed., Lisboa, 1963, p. 549.

Note-se que muitas das actividades económicas previstas no artigo 4.º não serão certamente desejadas por empresas privadas, como acontece com as dos transportes regulares aéreos e ferroviários, em geral com exploração e gestão deficitárias. E quanto às outras actividades, elas destinam-se a assegurar e satisfazer necessidades colectivas prementes da população, a custos reduzidos para esta (...).

Não é verdade que não haja, no decreto, sectores básicos vedados à iniciativa privada; encontram-se no artigo 4.º, quanto às actividades por natureza deficitárias (dados os custos avultados da exploração para a satisfação dos interesses colectivos), e 5.º (por enquanto).

7. Não se pode, pois, aceitar que, à luz dos princípios e normas que informam o actual «sistema económico complexo, pluralista ou misto», o legislador ordinário possa razoavelmente restringir a exclusividade económica do Estado, tão-só e precisamente, aos sectores básicos não lucrativos ou insuficientemente rendíveis.

Se assim fosse, nada distinguiria, *de jure* ou *de facto*, a actual «Constituição económica» portuguesa das clássicas «Constituições económicas» dos Estados de economia liberal pura. Estes, progressivamente desde o século passado e mais marcadamente a partir da última Guerra Mundial<sup>19</sup>, vêm reservando para as entidades públicas, seja directa ou indirectamente, designadamente através da sua municipalização<sup>20</sup>, as actividades económicas que o decreto em exame pretende vedar à iniciativa privada.

Simplemente, a actual Lei Fundamental institucionalizou, na sua segunda parte, um modelo económico bem diferente do modelo clássico de economia liberal. Aliás, é neste particularismo que, *ab initio*, encontram fundamento certas críticas assestadas à actual Constituição<sup>21</sup>.

Desta dicotomia, flui da actual Constituição, por contraste com Constituições liberais estrangeiras, não só a garantia de três sectores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais (artigo 89.º, n.º 1) e o correspondente princípio da vedação, nos termos atrás descritos (artigo 85.º, n.º 2), mas também a especificidade do estatuto da iniciativa privada (artigo 85.º, n.ºs 1 e 3) e o correspondente princípio da não expansibilidade plena da iniciativa privada (artigo 89.º, n.º 4).

Por isso se deve concluir, com o parecer n.º 8/80, que a actual Constituição «confere à iniciativa privada um estatuto que não pode ser idêntico ao que teria uma Constituição inspirada em projecto diferente»<sup>22</sup>.

8. Ora, temos que, conforme ensinamento unânime da doutrina<sup>23</sup>, repetido no mesmo parecer, «a iniciativa privada já não é o princípio único ou basilar de toda a actividade económica»<sup>24</sup>. *A fortiori*, não pode ter vencimento nesta Comissão, mesmo dentro

---

<sup>19</sup> Vide, entre outros, André de Laubadère, *Droit Public Économique*, Dalloz, 2.ª ed., Paris, 1976, pp. 36 e segs.

<sup>20</sup> Referindo-se, a este respeito, à experiência na Inglaterra, o Prof. Marcello Caetano escreve que o Estado, a partir do séc. XIX, «não viu com relutância que os poderes locais se ocupassem da resolução dos problemas das suas comunidades para os quais as empresas capitalistas não olhassem ou olhassem apenas com a mira do lucro. Assim se desenvolveu a administração directa, pelos municípios, dos serviços públicos urbanos (abastecimento de água e de luz às populações; esgotos; transportes colectivos; matadouros, etc.) que em breve começou a generalizar-se aos países do continente europeu» (in *Manual de Direito Administrativo*, *op. cit.*, pp. 548-549).

<sup>21</sup> Quando da votação final da Lei Fundamental, o grupo parlamentar do CDS justificava assim o seu voto negativo: «... Porque não queríamos ver o Estado necessariamente hipotecado à criação maximalista de relações de produção socialista; à apropriação dogmática pela colectividade de meios de produção, solos e recursos naturais; [...]; à absurda mitificação do Plano como instrumento privilegiado de progresso económico; [...]; à definição limitativa e não criadora do sector privado da economia a um papel remanescente e sobranter no quadro geral da actividade económica; [...]», (in *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 132, de 3 de Abril de 1976, p. 4438).

<sup>22</sup> Sobre as diferentes concepções, vide José Teixeira Martins, *Direito Público da Economia* (policopiado), Coimbra, 1976.

<sup>23</sup> Cf., entre outros, Vera Jardim e outros, *op. cit.*, pp. 130-131: a Constituição aponta «limites ao livre exercício da iniciativa privada. Por um lado ela não deverá exercer-se nos sectores básicos que vierem a ser definidos [...]; por outro lado tem que enquadrar-se no âmbito da Constituição (nitidamente marcada como já vimos pela noção de transição para o socialismo) [...]; finalmente ela desenvolve-se sem prejuízo dos direitos das comissões de trabalhadores [...]».

<sup>24</sup> Não se julgue, porém, que se trata de uma reversão total do *status quo ante*. A título meramente

de amplos limites de razoabilidade, que se pretenda vedar o acesso à iniciativa privada, tão só e unicamente, naquelas actividades que, por definição e natureza, não invejam a essa mesma iniciativa privada.

Se esta Comissão assumisse doutrina diferente, encontrar-se-ia inteiramente frustrada, antes mesmo de uma eventual revisão constitucional, a *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Lei Fundamental.

Não seria só pôr em causa, entre outros, o «princípio do desenvolvimento», ou o postulado da eliminação dos monopólios, ou a salvaguarda da independência económica do poder político.

Seria, na realidade, assistir ao desabrochar de uma nova «Constituição económica»; seria, em suma, parafraseando o que se afirmou num dos votos de vencido anexo ao parecer n.º 8/80, permitir que «possa ficar dependente de algo tão insignificativo...», um dos preceitos mais basilares da «Constituição económica» vigente.

Ao afirmá-lo, não entende esta Comissão questionar o que se afirma no preâmbulo do decreto, mormente se, sim ou não, «o necessário e urgente relançamento do investimento — que se procurará estimular por todos os meios disponíveis — depende, em decisiva medida, da abertura à iniciativa privada de domínios de actividade que hoje lhe estão vedados»; ou se é o que acontece, ou não, «com a banca e os seguros ou certas indústrias de base, que nada justifica constituam exclusivo legal do sector público».

Não cura nem curará a Comissão Constitucional deste aspecto do problema; do estrito ponto de vista económico, tal opção até pode ser, ou não, mais «conveniente para uma melhor realização do interesse público e dos objectivos do Plano...». Juridicamente, entretantes e enquanto a actual Constituição vigorar, cumprir-lhe e cumprir-lhe-á, dentro dos limites de razoabilidade, interpretar de forma minimamente útil os preceitos constitucionais, de modo a evitar que, I singularmente, cada um deles não seja mais do que um *fumum jûris* e garantir que, *in totum*, todos concorram à salutar dignificação da Lei Fundamental.

## CONCLUSÃO

9. Nestes termos, a Comissão Constitucional é de parecer que o decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80 viola o artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, pelo que o Conselho da Revolução deverá pronunciar-se pela sua inconstitucionalidade, nos termos e para os efeitos do artigo 278.º da mesma Constituição.

Lisboa, e Comissão Constitucional, 22 de Abril de 1980. — *Jorge Campinos* — *Fernando Amâncio Ferreira* — *Luís Nunes de Almeida* — *Jorge Miranda* — *Afonso Cabral de Andrade* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *José António Fernandes* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *Joaquim Costa Aroso* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *Jorge de Figueiredo Dias* (vencido, exactamente nos *mesmos* termos e com os *mesmos* fundamentos constantes da minha declaração de voto de vencido anexa ao recentíssimo parecer n.º 8/80 desta Comissão — termos e fundamentos esses que agora valem, por evidente maioria de razão, relativamente ao decreto em apreciação. Devo só acentuar, para que tudo fique claro, que, contrariamente ao que se afirma neste parecer, estou convicto de que a opinião expressa pela maioria no parecer n.º 8/80, nos limites e com os fundamentos aí invocados, deveria agora conduzir — depois de uma incursão, não perfunctória mas detalhada — à conclusão da não inconstitucionalidade do diploma em apreço. Como convicto continuo de que uma tal opinião se encontra em oposição — agora nítida e irremessível — com a fundamentação maioritária constante do parecer n.º 15/77 desta Comissão. E se prova externa do que afirmo fosse necessária, ela aí estaria no facto de os vogais vencidos no parecer n.º 15/77, e que ainda fizeram declarações de voto de distanciação — permita-se a expressão — relativamente ao texto do parecer n.º 8/80, não terem agora sentido necessidade de juntar qualquer declaração ao texto do presente parecer. Em conclusão: da minha perspectiva, a Comissão Constitucional tomou três diferenciadas posições de fundo relativamente ao mesmo problema jurídico-constitucional básico, nos pareceres n.ºs 15/77, 8/80 e 10/80. O que, se é perfeitamente admissível e respeitável, julgo conveniente e salutar que seja acentuado sem ambiguidade.) — *Ernesto*

exemplificativo, eis o preceituado na base m da Lei n.º 3/72, aprovada portanto sob o chamado Estado Novo: «O Governo promoverá, quando o interesse da economia nacional o aconselhe, a criação, o desenvolvimento, a reorganização e a reconversão de indústrias, bem assim orientará a iniciativa privada na instalação, ampliação, reorganização e reconversão de unidades industriais, fortalecendo aquela iniciativa, quando se mostre insuficiente ou inadequada, e podendo, se necessário, determinar a participação do Estado ou de outras pessoas de direito público em empreendimentos industriais, já existentes ou a criar».

## DECLARAÇÃO DE VOTO

O parecer faz assentar a inconstitucionalidade do diploma na interpretação do n.º 2 do artigo 85.º da Constituição, pois entende que a enumeração que nele se faz dos sectores que ficam vedados à iniciativa privada não é de molde a poder satisfazer ao espírito do preceito e às razões que o ditaram.

Ora, julgo que para a interpretação de disposições desta natureza deve o intérprete procurar, dentro do possível, abstrair da sua posição e convicções pessoais, sobretudo quando a procura do sentido decisivo da lei é feita através da determinação da sua *ratio*.

De contrário, corre-se o risco de se substituir a vontade do legislador, contida sobretudo na letra da lei, que assim é posta de lado, pela lógica do intérprete, que, insensivelmente, poderá vir a escolher não aquilo que o elemento gramatical possa revelar, mas sim o sentido que ele previamente lá colocou.

Mas o elemento lógico, se é o mais importante da interpretação, pois é ele que nos indica a verdadeira *mens legislatoris*, quando as palavras da lei são ambíguas ou obscuras, é, todavia, também, o mais difícil de manejar. Daí, que se justifique todos o cuidado na determinação da *ratio legis*.

No caso concreto, não vejo que haja qualquer ambiguidade ou obscuridade no que se acha disposto no referido n.º 2 do artigo 85.º As suas palavras são bem claras e não deixam dúvidas — é a lei que determinará quais são, em cada momento, os sectores básicos da economia que se acham vedados à iniciativa privada.

E quanto a isso, naturalmente, que hão-de valer, então, opções de natureza política. Mas isso, é evidente, é outro problema que julgo ir já para além daquilo que seja a pura interpretação da lei.

E, em termos de Comissão Constitucional, julgo — e sempre assim o entendi — que os seus pareceres devem procurar razões exclusivamente jurídicas, sendo as razões políticas da competência do Conselho da Revolução.

Em conformidade, pois, com aquilo que escrevi no meu voto de vencido no parecer respeitante à anterior versão do diploma em causa e que aqui tenho por reproduzido, continuo a entender que aquele texto, com a sua actual versão, não deve ser, do mesmo modo, considerado inconstitucional. — *Afonso Cabral de Andrade*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido nos termos dos meus votos constantes dos pareceres anteriores n.ºs 15/77 e 8/80.

O artigo 85.º, n.º 1, da Constituição estabelece que: «Nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano pode exercer-se livremente a iniciativa económica privada enquanto instrumento do progresso colectivo».

Este preceito deve coordenar-se com os fins prioritários a realizar pelo Estado: alíneas d), e), g) e j).

Ora, enquanto *instrumento do progresso colectivo*, nada indica que se mantenham os preceitos da Lei n.º 46/77. A lei tem de definir os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, mas nada impede que os limites se modifiquem (para mais ou para menos) conforme a conjuntura económica e os resultados que se pretendem obter.

Não vejo que a Constituição (artigo 85.º, n.º 2) estabeleça um critério de razoabilidade no sentido do presente parecer, dada a redacção dos preceitos indicados e o disposto no artigo 167.º, alínea p). — *José António Fernandes*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

1. É manifesto, antes de mais, que o Governo, antes de esgotado o prazo da autorização legislativa da Lei n.º 2/80, de 14 de Março, podia ter aprovado — como aprovou — novo decreto-lei sobre a mesma matéria, alterando o anterior sobre que incidiu declaração de inconstitucionalidade do Conselho da Revolução para efeitos de veto do Presidente da

República, de modo a retirar-lhe o vício de que o anterior enfermava segundo a referida decisão do Conselho da Revolução. Podia fazê-lo depois de publicada no *Diário da República* a respectiva resolução do Conselho da Revolução e mesmo depois de veto expresso do Presidente da República e, por maioria de razão, o podia fazer antes do exercício (vinculado) do mesmo direito de veto.

A data da aprovação em Conselho de Ministros do decreto-lei emanado no uso daquela autorização legislativa pode ser decisiva para marcar o termo final ou esgotamento da mesma autorização, mas nada tem que ver com a proibição do artigo 168.º, n.º 2, da Constituição («as autorizações legislativas não podem ser usadas mais de uma vez»).

Tal proibição vem do artigo 27.º da Constituição de 1911 e tinha como *ratio* evitar que o Governo, ao abrigo da autorização, alterasse a seu bel prazer a legislação entretanto entrada em vigor (Marnoco e Sousa, *A Constituição Política da República Portuguesa*, Coimbra, 1913, pp. 451 e segs.).

No caso, como é evidente, não chegou a haver — nem podia ter havido, em face da decisão do Conselho da Revolução — *publicação* de qualquer legislação do Governo sobre limitação de sectores e, assim, não se pode falar de alteração da legislação em vigor.

Isto vem a propósito da forma como este parecer emite opinião a tal respeito, isto é, da forma um tanto dubidativa como formula tal opinião.

2. Passando agora ao fundo do parecer, lamento ter de continuar a discordar dele, agora com a maior firmeza e frontalidade.

Se quanto ao parecer n.º 8/80, ainda podia haver — vá lá — alguma hesitação, agora ela desaparece de todo.

É que desaparecendo do diploma qualquer alteração ao artigo 9.º da Lei n.º 46/77 (sobre as concessões de exploração e gestão) não podia, agora, *mesmo na tese de alguns dos membros vencidos no parecer n.º 15/77*, continuar a pôr-se o problema da violação — directa ou indirecta — do artigo 89.º da Constituição, questão agora fora do *objecto* que nos ocupa.

E muito menos na tese dos membros vencedores do mesmo parecer n.º 15/77.

Tanto basta para me afastar da hipótese de que o diploma agora presente à nossa apreciação viole ou possa violar o artigo 89º referido.

Passando, agora, à questão da violação do artigo 85º, nº 2, da Constituição...

Mesmo dando de barato de que este parecer se não afasta da fundamentação do parecer n.º 10/80 — o que é duvidoso (e isto é já bastante benévolo) — temos para nós que não pode afirmar-se tal violação.

Escapou à apreciação do parecer um ponto importante para que chamamos a atenção aquando das discussões preparatórias.

Não se pode afirmar que no diploma ora em apreço apenas se fechem à actividade de empresas privadas os sectores constituídos pelas actividades económicas do artigo 4º Havia que considerar ainda os sectores constituídos pelas actividades económicas exercidas exclusivamente pelas grandes empresas nacionalizadas nos sectores enumerados no artigo 5º do diploma (siderurgia, petroquímica de base e refinação de petróleos) e *com a maior precisão ainda* em recente diploma do Governo Pintasilgo, a saber as actividades classificadas no anexo do Decreto-Lei n.º 519-I/79, de 29 de Dezembro, por referência à chamada «classificação das actividades económicas» constantes dos grupos e subgrupos constantes da 2ª e 3ª colunas do referido quadro anexo.

Tais actividades económicas, todas exercidas pelas empresas nacionalizadas pelos decretos-leis publicados no *Diário do Governo*, 1ª série, de 16 de Abril (1.º e 2.º suplementos), e de 22 de Agosto de 1975, não podem, enquanto a Constituição não for revista, ser exercidas por empresas privadas, mesmo que sob mera gestão ou exploração (artigo 9.º da Lei n.º 46/77 agora não alterado pelo diploma em apreço).

Isto é o mesmo que dizer que tais actividades continuam *vedadas*, nos termos e para os efeitos do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, conjugado com o artigo 83º, nº 1.

É certo que o diploma em apreço não o diz expressamente, como o dizia o artigo 5º primitivo da lei (aliás com certas excepções), mas é forçoso entendê-lo desse modo, sob pena de o artigo 5º novo violar directa e frontalmente o artigo 83º, n.º 1, conjugado com o artigo 85º.

O novo artigo 5.º apenas pode significar que o Governo pode, em decreto-lei, estabelecer as condições de acesso de particulares a *actividades económicas diferentes das constantes do já referido quadro anexo*, mas ainda enquadráveis nas «indústrias siderúrgicas», «refinação de petróleos» e «petroquímica de base».

A ser interpretado esse artigo de outro modo, ficaria *existindo concorrência*

*entre sector público e privado* que o relatório do diploma exclui nesses grupos de actividades.

Deste modo, não se pode dizer que se excederam os limites da *razoabilidade* na nova delimitação de sectores, pois, além das actividades do artigo 4.º, acrescem as actividades do artigo 5.º (menos a indústria de armamento não abrangida em nacionalizações), tal como estão enumeradas no referido quadro anexo.

Entreabriu-se *mais um pouco* a porta que a Lei n.º 46/77 já deixara entreaberta, *excluindo-se da vedação as indústrias de adubos, cimentos e armamento* — apenas essas e ainda as que possam ser exercidas por empresas privadas quanto às indústrias de base não abrangidas por nacionalizações.

E o mesmo se diga para as actividades do artigo 3º (os chamados serviços públicos administrativos), *mutatis mutandis*.

Quanto aos bancos e seguros (artigo 3º), é preciso notar que, no regime anterior, já *havia concorrência entre empresas do sector público e sector privado*, por não terem sido nacionalizados os bancos e companhias seguradoras estrangeiras. E daí até que as actividades económicas correspondentes não tivessem ficado enumeradas ao lado das do artigo 4º, contrariamente ao que se propunha no artigo 4º, alínea a) da proposta de Lei nº 27/I do 1º Governo Constitucional (Cf. *Diário da Assembleia da República*, de 16 de Dezembro de 1976, suplemento ao n.º 54).

Enfim, não havia *vedação total* das actividades bancárias e seguradoras a empresas privadas, mas sim *concorrência*.

De resto, o apelo que se faz no parecer ao princípio constitucional da proporcionalidade (sem lhe dar esse nome, é claro) seria deslocado. Tal princípio, tal como é formulado pelos autores nacionais e estrangeiros, é, no fundo, um princípio de orientação do legislador ordinário e do intérprete na formulação de um juízo de conformidade ou desconformidade ao princípio da igualdade (nosso artigo 13º da Constituição). Para tanto, torna-se sempre necessário um ponto de referência ou *tertius comparationis*.

Em matéria de delimitação de sectores, não consigo encontrar esse ponto de referência. Nem o parecer o aponta. Como tem sido aliás afirmado — e bem —, o artigo 85.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição, tem de ser actuado pelo legislador ordinário segundo os critérios da política económica elegíveis como melhores em cada momento histórico, de harmonia com a vontade do povo português, embora sem poder ferir a garantia institucional da *vedação* de certos grupos, áreas ou sectores a empresas privadas.

Este limite não é ultrapassado nem pela Lei n.º 46/77 nem pelas alterações que agora se pretendem introduzir, como já se demonstrou — a grande gama de actividades económicas consideradas fundamentais, quer nas actividades deficitárias, quer nas rendíveis, vedadas a empresas privadas é, de longe, de maior extensão qualitativa que nos países da CEE e, em geral, da Europa Ocidental (e aí mais por força de legislação ordinária do que da legislação constitucional, como entre nós).

É por isso estranha a afirmação do parecer no sentido de que a nova delimitação de sectores faz reverter a respectiva situação jurídica à época das Constituições liberais.

Também não é decisiva a invocação de certas regras programáticas da nossa Constituição económica respeitantes ao período de transição para o socialismo (supressão dos monopólios privados, apropriação colectiva dos principais meios de produção, preferência da propriedade social, etc.), porque tais regras têm de ser conjugadas com outras, que, de certo modo, permitem que essa transição possa ter paragens ou retrocessos (v. g. as dos artigos 9.º, alínea b), 2.º e 3.º, n.ºs 3 e 4, para não falar do preâmbulo da Constituição), representando como que um travão a progressos imponderados e nocivos.

De resto, o parecer não *conclui* pela violação de tais regras programáticas, havendo, assim, um certo ilogismo entre a fundamentação e a conclusão.

3. Eis sumariamente, as razões *jurídicas* que me levaram a rejeitar o parecer. E sublinho razões jurídicas para excluir a opinião de que os membros da Comissão Constitucional se possam guiar na emissão de pareceres por razões políticas, contrariamente não só à respectiva ética profissional (artigo 283.º, n.º 3, da Constituição, conjugado com o artigo 10.º, n.º 2, do Estatuto da Comissão), como à natureza, *igualmente jurídica*, da decisão do Conselho da Revolução, não obstante a sua composição política (neste sentido, cf. Margarida Salema, *O Direito de Veto na Constituição de 76*, p. 63).

Outra é a natureza — essa sim, política, ou de oportunidade política — da decisão do Conselho para pedir ou não parecer à Comissão Constitucional bem como para desistir ou não desse pedido ou mesmo para pronunciar-se ou deixar de pronunciar-se sobre parecer já emitido pela Comissão em *matéria de fiscalização preventiva*. Se o pedido do

Conselho é livre, igualmente livre deve ser toda a actividade do mesmo órgão até final. Não violará a Constituição ou a lei: se não pedir parecer ou desistir do pedido no curso do processo na Comissão; se se abster de tomar qualquer decisão, quando lhe é presente o parecer da Comissão.

Outra será a solução para os pedidos e decisões nos termos do artigo 281º da Constituição, pois os pedidos não são da sua autoria, etc. *Política* é igualmente a actividade do Conselho quando dá parecer ao Presidente da República sobre a oportunidade de emissão de veto político pelo Presidente da República.

Até pela contraposição — veto político, veto por inconstitucionalidade — se vê que a actividade do Conselho quando conhece da inconstitucionalidade é uma *actividade jurídica*. Se a formação dos seus elementos não é, porventura, também jurídica (podia sê-lo, pois há militares formados em direito, segundo suponho), isso não é susceptível de alterar a natureza jurídica afirmada da decisão. Para transpor o obstáculo se criou, precisamente, a Comissão Constitucional.

Não posso conceber deste modo, e reatando o que queríamos sublinhar, que haja duas éticas profissionais: uma para a decisão definitiva dos recursos interpostos para a Comissão Constitucional, outra para os pareceres pedidos pelo Conselho da Revolução. As questões constitucionais são ou podem ser, em ambas as hipóteses, as mesmas, e, assim, a ética tem de ser a mesma, sob pena de divergências de solução nada prestigiantes para o órgão. Aliás, o regime disciplinar dos membros da Comissão Constitucional é o dos magistrados judiciais, salva a competência para instaurar, instruir e decidir o processo disciplinar (citado artigo 10.º do Estatuto da Comissão), sem distinções entre infracção aos deveres próprios de quem *decide* ou de quem somente dá um *parecer*, o que confirma a essencial unidade de atitudes nos dois campos (*pareceres e decisões da Comissão Constitucional*).

Sem deixar de reconhecer que a pureza de tais atitudes é sempre difícil de alcançar, mesmo em juízes de carreira, de maior ou menor experiência.

E sem deixar de declarar que estas referências à ética profissional dos membros da Comissão Constitucional visam apenas a ressalvar a responsabilidade pessoal do signatário (responsabilidade actual e futura) e a dissipar dúvidas que alguns têm manifestado a tal respeito, não a denunciar qualquer falta. — *Joaquim Costa Aroso*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 158/80

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição, pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80, de 15 de Abril, que altera a redacção dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho (veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores), por violação do disposto no artigo 85.º, n.º 2, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 28 de Abril de 1980.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 105, de 7 de Maio de 1980.)

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Decreto registado sob o n.º 39-G/80 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho

Como se referiu no preâmbulo da proposta de lei em que o Governo solicitou à Assembleia da República autorização legislativa para proceder à alteração da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, é entendimento do actual Executivo que o necessário e urgente relançamento do investimento — que se procurará estimular por todos os meios disponíveis — depende, em decisiva medida, da abertura à iniciativa privada de domínios de actividade que hoje lhe estão vedados.

É o que acontece com a banca e os seguros ou certas indústrias de base, que nada justifica constituam exclusivo legal do sector público.

Assim, no que respeita à actividade bancária e seguradora, entende-se dever permitir o seu exercício por empresas privadas ou outras entidades da mesma natureza, em condições a fixar por via legal, que garantam que aquele se desenvolve de acordo com as directivas de política económica, monetária e financeira definidas pelo Governo, e de modo a garantir a subordinação do poder económico ao poder político.

Quanto às indústrias de base, considera-se dever ser livre o seu exercício concorrencial pelo sector público e pelo sector privado, excepto no que concerne às de armamento, de refinação de petróleo, petroquímicas de base e siderúrgica, domínios em que o acesso das empresas privadas deve ficar condicionado.

Nestes termos:

Usando da autorização conferida pela Lei n.º 2/80, de 14 de Março, o Governo decreta, nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

#### Artigo 1.º

Os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, passam a ter a seguinte redacção:

#### Artigo 3.º

O exercício da actividade bancária e seguradora por empresas privadas e outras entidades da mesma natureza ficará dependente das condições a fixar através de decreto-lei, de acordo com as directivas de política económica, monetária e financeira definidas pelo Governo e deverá garantir a captação e a segurança das poupanças e a aplicação de meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico do país.

#### Artigo 4.º

1 — É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas:

- a)* Produção, transporte e distribuição da energia eléctrica para consumo público;
- b)* Produção e distribuição de gás para consumo público, através de redes fixas, desde que ligadas à respectiva produção;
- c)* Captação, tratamento e distribuição de águas para consumo público, através de redes fixas;
- d)* Saneamento básico;
- e)* Serviço público de comunicações por via postal, telefónica e telegráfica;
- f)* Transportes regulares aéreos e ferroviários;
- g)* Transportes públicos colectivos urbanos de passageiros, nos principais centros populacionais, excepto em automóveis ligeiros;
- h)* Exploração de portos marítimos e aeroportos.

2 — O Governo poderá autorizar a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o exercício da actividade dos transportes, sem prejuízo da viabilidade e desenvolvimento das empresas públicas do sector.

#### Artigo 5.º

O Governo fixará, por decreto-lei, as condições de acesso aos sectores industriais de base:

- a) Indústria de armamento;
- b) Indústria de refinação de petróleo;
- c) Indústria petroquímica de base;
- d) Indústria siderúrgica.

#### Artigo 8.º

A proibição do acesso da iniciativa privada às actividades referidas no artigo 4.º abrange a exclusão da apropriação por entidades privadas dos bens de produção e meios afectos às actividades aí consideradas, bem como da respectiva exploração e gestão, com excepção dos casos expressamente previstos no artigo 9.º, sem prejuízo da continuação da actividade das empresas com participação de capitais privados existentes à data da promulgação desta lei e dentro do respectivo quadro actual de funcionamento.

#### Artigo 2.º

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 11/80

*Dever de audição dos órgãos de governo regional — Questões respeitantes às regiões autónomas — Independência dos meios de comunicação social estatizados.*

1. Ao abrigo do preceituado no n.º 2 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução deliberou apreciar a constitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 95-G/80, que fora entretanto remetido ao Presidente da República para promulgação como decreto-lei.

De harmonia com o disposto na alínea c) do artigo 284.º da Lei Fundamental e na alínea a) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão Constitucional chamada a emitir o seu parecer sobre a questão.

2. O diploma em apreço aprova o Estatuto da Empresa Pública Radiotevisão, E. P., e revoga o Decreto-Lei n.º 91-A/77, de 11 de Março, que estabeleceria um regime transitório de gestão, de carácter excepcional, naquela empresa pública de comunicação social.

O decreto preambular estabelece no seu artigo 2.º que o presidente e os vogais da Comissão Administrativa da RTP, nomeados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 91-A/77, de 11 de Março, transitam, com dispensa de quaisquer formalidades, para os cargos de presidente e vogais do conselho de gerência da RTP, contando-se os seus mandatos da data da entrada em vigor do decreto.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, «o Governo definirá por decreto-lei, ouvidas as regiões autónomas, o regime especialmente aplicável às delegações regionais da RTP, com inteira sujeição ao que se dispõe na Lei da Televisão»; segundo o n.º 2 do mesmo artigo «a designação dos delegados da Radiotevisão Portuguesa, E. P., nas regiões autónomas, deverá ter o prévio acordo dos respectivos Governos».

O Estatuto da Empresa Pública Radiotevisão Portuguesa, E. P., abrange os seguintes capítulos:

I — Denominação, capital estatutário, sede, natureza, objecto, atribuições, deveres e direitos (artigos 1.º a 12.º);

II — Órgãos da empresa:

Secção I — Disposições gerais (artigos 13.º a 18.º);

Secção II — Conselho geral (artigos 19.º a 21.º);

Secção III — Conselho de gerência (artigos 23.º a 28.º);

Secção IV — Comissão de fiscalização (artigos 29.º a 34.º).

III — Conselho de informação (artigo 35.º);

IV — Tutela (artigos 36.º e 37.º);

V — Gestão patrimonial e financeira (artigos 38.º a 46.º);

VI — Pessoal da empresa (artigos 47.º a 51.º);

VII — Regime fiscal e legal (artigos 52.º e 53.º).

Não procederemos, neste momento, a uma análise exaustiva do Estatuto ora aprovado, procurando tão-só apreciar aquelas das suas disposições susceptíveis de suscitar dúvidas de constitucionalidade.

3. A primeira questão que cabe resolver resulta do facto de se não haver feito menção de terem sido ouvidos os órgãos de governo regional<sup>25</sup> nos termos do preceituado no n.º 2 do artigo 231.º da Constituição sabendo-se que o Estatuto, no seu artigo 22.º, alíneas c) e d), determina que do Conselho Geral da empresa farão parte um membro designado pelo presidente do governo da região autónoma dos Açores e um membro designado pelo

<sup>25</sup> Aliás, não consta que tenham sido aprovadas resoluções das assembleias regionais sobre a matéria.

presidente do governo da região autónoma da Madeira.

Já no seu parecer n.º 14/79, de 17 de Maio, relativo a anterior decreto que aprovava novos Estatutos da RDP e da RTP, esta Comissão Constitucional entendeu que a presença de representantes designados pelas regiões autónomas nas previstas assembleias de Rádio e de Televisão implicava o reconhecimento de que havia interesses específicos regionais, que aí deviam ter adequada protecção ou, pelo menos, de que havia questões que mereciam «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 revestem para esses territórios» (doutrina do parecer n.º 20/77), pelo que a falta de audição dos órgãos regionais determinava a inconstitucionalidade formal do diploma.

E, mais tarde, no seu parecer n.º 27/79, esta Comissão viria igualmente a pronunciar-se, com o mesmo fundamento, pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 261/I, da Assembleia da República, que aprovara um novo Estatuto da RDP, de cuja assembleia de opinião deveriam fazer parte um representante de cada uma das regiões autónomas, eleitos pelas respectivas assembleias regionais.

Tem sido este, aliás, o entendimento uniforme desta Comissão, sempre que nos órgãos de serviços de alcance nacional se incluem representantes das regiões autónomas sem que elas hajam sido previamente ouvidas, designadamente, sobre a forma que deveria assumir essa sua representação em tais órgãos<sup>26</sup>. Forma que, assinala-se, pode ser muito diferente logo quanto ao próprio processo de designação: nomeação pelo presidente do governo regional (como no caso vertente) ou pelo governo regional, eleição pela assembleia regional, inerência, etc.

Nesta conformidade, não se pode deixar de entender que o Estatuto se encontra ferido de inconstitucionalidade formal, por violação do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição, tendo em vista o disposto nas alíneas c) e d) do seu artigo 22.º

**4.** Mas o Estatuto contém ainda uma norma que, no parecer desta Comissão, se encontra viciada de inconstitucionalidade material.

De acordo com o preceituado no n.º 1 do seu artigo 17.º os membros dos órgãos administrativos da RTP (conselho geral, conselho de gerência e comissão de fiscalização) podem ser destituídos a todo o tempo, por conveniência de serviço, e não apenas por «violação dos deveres do seu cargo a apurar em processo disciplinar», caso em que «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».

Compreende-se bem a faculdade de destituição na sequência de violação d deveres apurados em processo disciplinar, com recurso contencioso de plena jurisdição.

Já a faculdade de destituição a todo o tempo, por mera conveniência de serviço, «que poderá assumir cunho político», conforme se assinalava já no citado parecer n.º 14/79 desta Comissão, deve considerar-se incompatível com a independência dos meios de comunicação social estatizados perante o Governo e a Administração Pública, independência essa exigida pelo n.º 1 do artigo 39.º da Constituição.

Efectivamente, dispondo designadamente o Conselho de Gerência de «todos os poderes necessários para assegurar a gestão e condução da empresa, o seu funcionamento e desenvolvimento», não se vê tal independência ser assegurada quando os seus membros, para além de serem designados pelo Governo ainda podem ser destituídos a todo o tempo, por mera conveniência de serviço.

Por idêntico motivo, norma correspondente do decreto anterior foi considerada inconstitucional por esta Comissão, no seu parecer n.º 14/79. E não se vê motivo para alterar tal entendimento.

É bem verdade que o Estatuto remete para as Leis n.ºs 78/77, de 25 de Outubro, e 67/78, de 14 de Outubro, referentes aos conselhos de informação; mas tal remissão — aliás já necessariamente implícita no decreto anteriormente julgado inconstitucional — não resolve o problema com que nos defrontamos. Por um lado, porque os conselhos de informação não dispõem de poderes suficientes para assegurar a independência dos meios de comunicação social estatizados; por outro lado, porque nem essa é a função constitucional nem a sua composição lhes permitiria exercê-la cabalmente — a sua missão é, tão somente, e nos termos do preceituado no n.º 4 do artigo 39.º da Lei Fundamental, a de assegurar o pluralismo ideológico.

**5.** A maioria da Comissão entendeu, ainda, que o decreto em apreço se não

---

<sup>26</sup> Neste sentido, p. ex., parecer n.º 17/78, in *Pareceres* [...], 5.º vol., p. 182.

encontrava ferido de inconstitucionalidade orgânica.

6. Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução se deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 95-G/80, em virtude de os artigos 17.º, n.º 1 e 22.º, alíneas c) e d), do Estatuto da Radiotelevisão a ele anexo, violarem, respectivamente, o disposto nos artigos 39.º, n.º 1, e 231.º, n.º 2, da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 29 de Abril de 1980. — *Luís Nunes de Almeida* [entendi ainda que o decreto em apreço se encontrava viciado de inconstitucionalidade orgânica, por violar o preceituado na alínea c) do artigo 167.º da Constituição, na medida em que a Lei da Radiotelevisão não encerra quaisquer critérios sobre a composição dos órgãos da RTP, matéria que já no seu parecer n.º 14/79, esta Comissão entendeu ser da exclusiva competência da Assembleia da República, porque atinente a direitos, liberdades e garantias] — *Joaquim Costa Aroso* (vencido em parte, nos termos e pelas razões da declaração de voto anexa) — *Jorge Miranda* [considerarei que se verificava também inconstitucionalidade orgânica, em coerência com o parecer n.º 14/79, de que fui relator. Na verdade, a opção pelo sistema de órgãos constante do diploma não se baseia em lei anterior da Assembleia da República — no caso, a já publicada lei da radiotelevisão — sendo certo que tal opção não é indiferente na perspectiva de direitos, liberdades e garantias e, portanto, do artigo 167.º, alínea c), da Constituição] — *Jorge Campinos* (com voto de conformidade quanto à inconstitucionalidade material, de vencido quanto à inconstitucionalidade formal, pelas razões anexas, em declaração de voto, ao parecer n.º 24/79) — *Afonso Cabral de Andrade* (vencido, nos termos e pelos mesmos fundamentos que constam da declaração de voto do Ex.º Vogal Desembargador Costa Aroso) — *Fernando Amâncio Ferreira* (votei ainda a inconstitucionalidade orgânica do decreto, nos termos das declarações de voto dos Ex.ºs Relator e Prof. Jorge Miranda) — *José António Fernandes* (entendo que não há qualquer inconstitucionalidade pelos fundamentos da declaração junta) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*. Tem voto de conformidade quanto à inconstitucionalidade material e de vencido quanto à formal do Ex.º Vogal Prof. Figueiredo Dias — *Luís Nunes Almeida*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Entendi, com a maioria, que não havia inconstitucionalidade orgânica ou seja violação da alínea c) do artigo 167.º da Constituição que comete exclusivamente, salvo autorização legislativa, à Assembleia da República a legislação sobre «direitos, liberdades e garantias».

Esse meu entendimento vem já do parecer n.º 14/79 por referência à declaração de voto do Prof. Figueiredo Dias e agora se pode considerar reforçado pelo facto de já vigorar a chamada lei da radiotelevisão (Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro) e, assim, se poder dizer que a Assembleia da República já esgotou a sua competência através do regime por ela fixado para este «meio de comunicação social estatizado». Por outro lado, os presentes Estatutos não se propõem regular os «direitos, liberdades e garantias» que se podem ver referidos nos artigos 37.º, 38.º, 39.º e 40.º da Constituição, mas apenas o regime empresarial da actividade televisiva exercida pela empresa pública existente de modo a ultrapassar o *regime de excepção* (comissões administrativas, etc.) do decreto-lei.

Votei vencido quanto à inconstitucionalidade material (violação do artigo 39.º n.º 1, da Constituição).

Não é, a meu ver, pelo regime de designação e destituição dos membros dos órgãos administrativos da referida empresa pública, regulados nos artigos 15.º e 17.º dos presentes Estatutos, que se há-de assegurar a *independência* dos «meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou a entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controle económico» perante o Governo e a Administração Pública, a que se refere o n.º 1 do artigo 39.º da Constituição.

Segundo a orientação da Assembleia da República, aquando da discussão e aprovação da Lei n.º 78/77, de 25 de Outubro (cf. *Diário da Assembleia da República*, n.ºs 54 e 55, de 16 e 17 de Dezembro de 1976) tal «independência», bem como o «pluralismo ideológico» dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 39.º da Constituição devia ser assegurada pelos conselhos de informação existentes em cada um dos vários sectores dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou sujeitos ao seu poder económico [artigo 1.º, alíneas a) e b)], interpretando-se, assim, o artigo 39.º da Constituição nesse sentido.

Daí que o artigo 35.º dos Estatutos em apreço estabeleça que «a garantia dos objectivos *constitucional* e legalmente atribuídos à RTP, em matéria de informação, é atribuição do conselho de informação referido nas Leis n.ºs 78/77, de 25 de Outubro, e 67/78, de 14 de Outubro».

Se tal Lei n.º 78/77 assegura ou não, do melhor modo, tanto aquela *independência* como aquele *pluralismo ideológico* (o tratamento dado tanto àquela como a este foi considerado, senão em termos de identidade, pelo menos em termos de conexão indissociável, e isto por todos os partidos representados na Assembleia da República), é problema que aqui não cabe discutir.

Com efeito, os presentes Estatutos não regulam esses aspectos do regime constitucional, antes se limitam a remeter para aquela *lei*. Será, portanto, por referência a esta Lei n.º 78/77 que o problema da violação do artigo 39.º da Constituição deverá ser, porventura, apreciado e decidido.

Acrescentarei ainda mais o seguinte.

A «independência» referida no n.º 1 do artigo 39.º é a independência institucional dos meios de comunicação social — de todos, aliás, e não apenas da RTP — e não propriamente dos órgãos administrativos ou dos respectivos membros *deste* ou *daquela* meio de comunicação em especial. Foi, aliás, uma das razões por que tal matéria foi regulada pela Assembleia da República em *lei especial*, sem nenhuma conexão com o regime funcional dos membros dos órgãos gestores (regime de nomeação, substituição e exoneração).

Se este regime funcional não assegura, porventura, os direitos dos gestores públicos da RTP nos termos constitucionais dos artigos 267.º, 269.º e 270.º, da Constituição, v. g. o recurso contencioso estabelecido no artigo 269.º, n.º 1, da Constituição — também é problema que deve ser tratado em sede de inconstitucionalidade das leis vigentes sobre tal matéria, designadamente do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, conjugado com o recente Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro e não em sede de inconstitucionalidade do artigo 17.º destes Estatutos. Note-se, aliás, que do despacho de destituição há recurso contencioso e este pode ter efeito suspensivo (artigo 2.º n.º 5, do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

Finalmente, dir-se-á que será um tanto irrealista a pretensão de assegurar a *independência* de que fala o artigo 39.º, n.º 1, da Constituição pela via indirecta do regime da nomeação e exoneração dos respectivos gestores e das maiores ou menores garantias de estabilidade funcional dos mesmos.

Nem podia ter sido, aliás, essa a intenção do artigo 39.º, n.º 1, como, aliás, foi entendido e bem a quando da discussão da Lei n.º 78/77, como já se disse, bem como na própria Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro (Lei da Radiotelevisão), como se vê, entre outros, dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 17.º, *maxime* n.º 6, 25.º, 36.º e 54.º

A «independência» e o «pluralismo ideológico» a que se refere o referido artigo 39.º são garantias institucionais, instrumentos de protecção dos direitos individuais ou liberdades de expressão e de informação bem como da liberdade de imprensa dos artigos 37.º e 38.º, da Constituição, e ainda de outros, como o direito de antena do artigo 40.º; mas não são uma garantia institucional do direito ao recurso contencioso e aos direitos de protecção e defesa dos agentes ao serviço do Estado dos artigos 269.º e 270.º, da Constituição.

Pelas razões sumariamente expostas não posso manter a opinião a que aderi no parecer n.º 14/79 perante os preceitos correspondentes aos artigos 15.º e 17.º dos Estatutos em apreço, aliás não concebidos nos mesmos termos, e inseridos em novo contexto legal. De resto, dada a urgência com que os pareceres de fiscalização preventivos têm de ser emitidos passaram-me, então, despercebidos os debates parlamentares de 16 e 17 de Dezembro de 1976, que julgo serem do maior alcance para a interpretação do artigo 39.º da Constituição. — *Joaquim Costa Aroso*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

1. O artigo 35.º do estatuto diz textualmente: «A garantia dos objectivos constitucional e legalmente atribuídos à RTP, em matéria de informação, é atribuição do conselho de informação, referido nas Leis n.º 78/77, de 23 de Outubro, e 67/78, de 14 de Outubro.»

A Lei n.º 78/77, no seu preâmbulo diz: «A fim de dar execução ao disposto no artigo 39.º da Constituição, a Assembleia da República decreta, nos termos da alínea *d*) do artigo 64.º e da alínea *c*) do artigo 157.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º São criados, junto da Assembleia da República, os seguintes conselhos de informação:

- a) Conselho de Informação para a Radiodifusão Portuguesa, E. P. (RDP);
- b) Conselho de Informação para a Radiotelevisão Portuguesa, E. P. (RTP);
- c) Conselho de Informação para a Imprensa;
- d) Conselho de Informação para a Anop — Agência Noticiosa Portuguesa, E. P.;

Os conselhos de informação têm as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a independência, perante o Governo e a Administração Pública, dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou a entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controlo económico;
- b) Assegurar uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico, possibilite a expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, garanta o rigor e a objectividade da informação e impeça a apologia ou propaganda da ideologia fascista e de quaisquer outras, igualmente contrárias às liberdades democráticas e à Constituição (artigo 4.º).

No desempenho das suas atribuições, compete aos conselhos de informação:

- a) Definir directivas que salvaguardem a boa execução da orientação geral mencionada no artigo anterior e dirigir recomendações aos órgãos de gestão das empresas e, no caso da Anop e das publicações periódicas, aos respectivos directores;
- b) Propor ao Ministro competente a instauração de procedimento disciplinar contra qualquer membro dos órgãos da empresa titular de qualquer órgão de comunicação social, abrangido na alínea a) do artigo 4.º, que demonstre frontal desrespeito pela orientação geral mencionada na alínea b) desse mesmo artigo, justificando e fundamentando a sua proposta;
- c) Pronunciar-se sobre assuntos acerca dos quais seja solicitado o seu parecer pela Assembleia da República, pela Secretaria de Estado da Comunicação Social, pelos órgãos de gestão ou de fiscalização das empresas titulares dos meios de comunicação social em que superintende ou pelo respectivo director;
- d) Pronunciar-se sobre a criação ou o encerramento de qualquer publicação editada pelas empresas referidas na alínea a) do artigo 4.º;
- e) Propor ao Governo legislação indispensável para o seu bom funcionamento.

A nomeação dos membros dos órgãos de gestão das empresas titulares dos órgãos de comunicação social referidos na alínea a) do artigo 4.º, que sejam da competência do Governo, não podem ser efectuadas sem parecer prévio dos respectivos conselhos de informação, parecer que deverá ser dado no prazo de dez dias, findo o qual a nomeação poderá ser efectuada livremente (artigo 7.º da Lei n.º 78/77).

Os conselhos de informação e os seus membros têm direito, para o exercício das suas funções, a requerer todas as informações de que careçam do Governo, das empresas e da direcção das publicações, bem como dos órgãos representativos dos trabalhadores, sem prejuízo do que estabelece a Lei da Imprensa em matéria de acesso à informação e sigilo profissional; esses requerimentos deverão ser respondidos total ou parcialmente no prazo de trinta dias, a contar da data do registo de recepção (artigo 9.º da Lei n.º 78/77 com a redacção da Lei n.º 67/78).

Os órgãos de comunicação social deverão prestar toda a colaboração aos conselhos de informação, incorrendo em infracção disciplinar grave os membros dos corpos gerentes, directores, funcionários ou empregados que obstarem a prossecução dos inquéritos previstos no artigo anterior ou a divulgação das deliberações ou recomendações dos conselhos (artigo 22.º da Lei n.º 67/78).

2. No presente estatuto desapareceu a assembleia da Radiotelevisão; foi substituída pelo conselho geral, a quem foram atribuídas as mesmas funções (artigo 46.º da Lei n.º 78/77 que passa a 20.º pela Lei n.º 67/78, artigo 10.º). Dele se ocupa o artigo 35.º, que constitui o capítulo m, cujas funções foram mencionadas.

É evidente que a Radiotelevisão está dependente do Governo, que exerce sobre ela controlo económico e financeiro, mas desde que se atinjam os objectivos constitucionais do artigo 39.º da Constituição, pouco importa que exista aquele controlo ou subordinação

económica e financeira.

Notar-se-á que, por essa razão não sejam inconstitucionais os preceitos que permitem a destituição dos membros dos órgãos administrativos da RTP a todo o tempo por conveniência de serviço (artigo 17, n.º 1, do Estatuto).

Recorde-se que o Decreto-Lei n.º 256.º-A/77, de 17 de Junho, reforça as garantias de legalidade administrativa e dos direitos individuais perante a Administração Pública, exigindo a fundamentação dos actos administrativos e admitindo recurso, quando sejam definitivos e executórios (artigos 1.º e 2.º).

Note-se que o decreto em apreciação que aprovou o estatuto da Radiotelevisão, no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, faz respeitar o n.º 2 do artigo 231.º da Constituição, quando o Governo definir por decreto-lei o regime especialmente aplicável às delegações regionais da RTP, com inteira sujeição na Lei da Televisão, e quando designar os delegados da RTP nas regiões autónomas.

3. Já depois de emitido o parecer n.º 14/79, de 17 de Maio, por esta Comissão Constitucional, foi publicada a Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro — Lei da Radiotelevisão.

Já não pode sustentar-se que o diploma em análise sofra do vício de inconstitucionalidade orgânica, tese a que aderiram aquele parecer e o n.º 27/79.

Também não se verifica a inconstitucionalidade formal, por violação do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição. A razão está em que os estatutos e os decretos que os aprovam pretenderam criar serviços públicos nacionais, que, por assim ser, têm por fundamento o interesse geral, comum a todo o território português; a especialidade ou o interesse específico de cada região, do presente estatuto, estará na criação das delegações regionais, mas, para o efeito, serão previamente ouvidas as regiões autónomas, como prescreve o artigo 3.º, n.º 1, do decreto em apreciação.

As funções do conselho geral visam apreciar e votar os planos de actividade e financeiros; apreciar e votar o plano anual de actividade e o orçamento; apreciar e votar o relatório, balanço, as contas de exercício e outros assuntos de interesse para a empresa, não tendo por objecto qualquer matéria específica das regiões autónomas (vide artigo 20.º do Estatuto).

Não há aqui qualquer questão que «respeite a interesses predominantemente regionais» nem que «no plano nacional» mereça um «tratamento específico no que toca a sua incidência nas regiões em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios», a que se refere o parecer n.º 20/77 (in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2.º vol., p. 166).

O sentido da expressão «questões [...] respeitantes às regiões autónomas» não é claro; e «sob pena de caírem aqui todas as leis gerais e demais actos de eficácia não territorialmente fixada, parece ser de exigir que se trate de actos *especificamente* respeitantes às RAs; uma lei para uma delas, a criação ou extinção de um serviço estadual em uma delas, etc.» (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, pp. 426 e 427).

É evidente que não se verificam os condicionalismos a que se referem os pareceres n.ºs 14/79 e 27/79, desta Comissão.

Este último parecer pronunciou-se pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 361/1, de 27 de Julho de 1979, da Assembleia da República que continha o Estatuto da Radiodifusão Portuguesa, E. P., em virtude do artigo 17.º, n.º 1, alínea c) do mesmo estatuto desrespeitar o artigo 231.º, n.º 2, da Constituição. Aí notou-se que na assembleia de opinião se incluíam representantes dos Açores e Madeira — um por cada região autónoma — a eleger pelas respectivas assembleias regionais; e que esses representantes no exercício das atribuições que lhe eram atribuídas «*maxime* em matéria de programação», poderiam «ter de adoptar soluções especiais para as regiões autónomas, impostas designadamente pelos condicionalismos geográficos, económicos e sociais das populações insulares». Essas funções ou semelhantes não são atribuídas aos representantes das regiões autónomas no estatuto que estamos a analisar. Nem existe nele o conselho de opinião, nem a assembleia da televisão do estatuto a que se refere o parecer n.º 14/79 [com competência para «apreciar e emitir parecer sobre os mapas-tipo de programação» [artigo 21.º, n.º 1, alínea b)]]].

Percorrendo a matéria do estatuto em apreciação não se descortina qualquer *especificidade* que devesse levar à aplicação do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição.

Não há conselhos de opinião nem assembleia de televisão, nem quaisquer organismos com funções idênticas.

Note-se que os conselhos de informação exercem a sua competência em todo o território nacional e sobre a totalidade do sector público da informação, seja o pertencente ao

Estado, à administração central, regional ou local, seja a entidades directa ou indirectamente dependentes do seu controlo económico (n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 78/77, que passou a artigo 22.º pela Lei n.º 67/78).

Sendo os conselhos de informação constituídos por representantes designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República na proporção de um por cada dez Deputados de cada partido, com o mínimo de um, não se exige que sejam conhecedores de quaisquer questões específicas das regiões autónomas — artigo 2.º da Lei n.º 78/77 com a redacção da Lei n.º 67/78.

E no entanto, dadas as suas atribuições não se exigiu qualquer requisito que se prendesse com o conhecimento de qualquer *especificidade* a elas atinente.

4. Não se esqueça que o artigo 18.º do estatuto faculta o recurso] das deliberações definitivas e executórias do conselho de gerência bem como dos actos da mesma natureza praticados por delegação sua para o Ministro da Tutela e dos actos deste, para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos gerais de direito. O conselho geral tem no recurso um meio de fazer observar os objectivos do artigo 39.º da Constituição. — *José António Fernandes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 168/80

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição, pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 95-G/80, em 1 de Abril, que aprova o Estatuto da Radiotelevisão Portuguesa, E. P., a ele anexo, em virtude de os artigos 17.º, n.º 1, e 22.º, alíneas *c)* e *d)*, do referido Estatuto violarem, respectivamente, o disposto nos artigos 39.º, n.º 1, e 231.º, n.º 2, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 6 de Maio de 1980.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 112, de 15 de Maio de 1980.)

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

#### Decreto registado sob o n.º 95-G/80 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho

Considerando que importa que à RTP — Radiotelevisão Portuguesa, E. P., deixe de se aplicar o regime transitório e excepcional de gestão previsto no Decreto-Lei n.º 391-A/77, de 11 de Março, que tem vindo a ser sucessivamente prorrogado;

Tendo em conta que a aplicação da Lei de Radiotelevisão (Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro) permitiu definir o quadro em que se insere a actividade da RTP, sendo já possível traçar-lhe o respectivo estatuto em substituição do referido regime provisório de gestão;

Assim, o Governo decreta, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º A Radiotelevisão Portuguesa, E. P., passa a reger-se pelos Estatutos anexos que constituem parte integrante do presente decreto-lei.

Art. 2.º O presidente e os vogais da comissão administrativa da RTP nomeados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 91-A/77, de 11 de Março, transitam, com dispensa de quaisquer formalidades, para os cargos de presidente e vogais do conselho de gerência da RTP, contando-se os seus mandatos da data da entrada em vigor do presente decreto-lei.

Art. 3.º—1—O Governo definirá por decreto-lei, ouvidas as regiões autónomas, o regime especialmente aplicável às delegações regionais da RTP, com inteira sujeição ao que se dispõe na Lei da Televisão.

2 — A designação dos delegados da Radiotelevisão Portuguesa, E. P., nas regiões autónomas, deverá ter o prévio acordo dos respectivos Governos.

Art. 4.º É revogado o Decreto-Lei n.º 91-A/77, de 11 de Março.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

**ESTATUTO DA EMPRESA PÚBLICA RADIOTELEVISÃO PORTUGUESA,  
E. P.**

**CAPITULO I**

**Denominação, capital estatutário, sede, natureza, objecto, atribuições,  
deveres e direitos**

**Artigo 1.º**  
(Denominação e natureza jurídica)

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

2— A Radiotevisão 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.

3 — O capital estatutário da RTP é de 1000 000 000\$, dos quais 460 000 000\$ se encontram realizados e a parte restante será realizada de harmonia com o que for determinado pelos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela.

**Artigo 2.º**  
(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, neste último caso com subordinação às disposições legais em vigor.

**Artigo 3.º**  
(Direito aplicável)

1 — A RTP rege-se pela Lei da Radiotevisão, pelo presente Estatuto e, na parte neles não prevista, ou que não conflitue com o que naqueles diplomas se prevê, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, e legislação complementar.

2 — A RTP reger-se-á ainda pelas normas de direito privado, naquilo que na Lei da Radiotevisão, no seu Estatuto e naquele decreto-lei não estiver especialmente regulado.

**Artigo 4.º**  
(Atribuições)

1 — A RTP tem por atribuição fundamental a prestação do serviço público de radiotevisão.

2 — Considera-se radiotevisão a transmissão à distância de imagens não permanentes e sons, efectuadas por ondas electromagnéticas propagando-se no espaço ou em cabos, destinada à recepção directa pelo público.

3 — A RTP poderá também efectuar emissões exclusivamente sonoras, utilizando, para o efeito, as frequências dos seus emissores ou outras que lhe sejam atribuídas.

4 — A RTP poderá ainda dedicar-se a quaisquer actividades complementares não legalmente vedadas relacionadas com as suas atribuições.

**Artigo 5.º**  
(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 a instalações indispensáveis à prestação do serviço a seu cargo. A RTP promoverá nessas linhas ou instalações as alterações que pelas entidades competentes forem julgadas necessárias por motivos de interesse ou de segurança pública.

2 — A RTP disporá, para o desempenho das suas atribuições, das facilidades e prerrogativas que a lei concede aos demais organismos oficiais de radiodifusão, designadamente o direito de acesso e livre trânsito de agentes e viaturas em quaisquer

lugares públicos e a faculdade de expropriação por utilidade pública de imóveis necessários para as suas instalações.

3— A RTP gozará de protecção de servidão para os seus centros radioeléctricos, nos termos estabelecidos na legislação em vigor disciplinadora desta matéria.

4 — A RTP tem 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 do Estado através dos serviços de justiça fiscal.

5 — A RTP terá direito à protecção das suas instalações e do seu pessoal, nos mesmos termos do Estado.

#### Artigo 6.º

(Poderes em matéria de programação)

Ressalvado o disposto na Lei da Televisão, compete à RTP decidir o que, para a realização dos seus fins, deve ou não ser incluído na sua programação.

#### Artigo 7.º

(Princípios 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 organizadores consagrados na Lei da Televisão.

2 — A RTP deve:

- a) Proporcionar uma informação actual, verdadeira, rigorosa e quanto possível completa sobre os factos da vida nacional e internacional;
- b) Proporcionar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião;
- 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;
- d) Oferecer ao público a oportunidade de espectáculos de qualidade, diversificados e, tanto quanto possível, dirigidos às diversas camadas da população;
- e) Facultar ao público o contacto com as competições de maior relevo, procurando divulgar as modalidades que permitam salientar o carácter educativo do desporto;
- f) Promover a integração das crianças e dos pré-adolescentes na sociedade, de modo simultaneamente educativo e recreativo.

3 — A RTP facultará, através da Secretaria de Estado da Comunicação Social, até uma hora por semana para emissão de reportagens filmadas ou outros filmes de interesse geral, incluindo filmes relativos à higiene e saúde pública, à poupança de energia e outros semelhantes.

#### Artigo 8.º

(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, independente do meio de transmissão utilizada;
- b) A RTP, sem prejuízo da sua independência, deverá actuar no domínio da produção e aquisição de programas, dentro dos princípios de economia de gestão, mas aproveitando 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 e entidades estrangeiras ou internacionais ligadas à produção e difusão de programas.

Artigo 9.º  
(Capacidade jurídica)

1 — A capacidade jurídica da RTP abrange todos os direitos e obrigações, bem como 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, e no respeito pelas regras da livre concorrência numa economia de mercado, a RTP pode exercer quaisquer actividades comerciais, quer directamente, quer através da sua participação no capital de outras empresas, mediante autorização do Ministro das Finanças e do Plano e da Tutela, nos termos da legislação em vigor.

Artigo 10.º  
(Actividade comercial)

Em ordem à realização dos fins estabelecidos no n.º 2 do artigo anterior, e nas condições nele definidas, poderá a RTP proceder:

- a) À exploração da actividade publicitária;
- 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 em cooperação com entidades oficiais ou particulares que mantenham cursos profissionais nomeadamente os que abrangem temas televisivos.

Artigo 11.º  
(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 12.º  
(Dever de prestação de informações)

Os órgãos de gestão e fiscalização da RTP têm o dever de informar 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 suscitados.

**CAPÍTULO II**  
**Órgãos da empresa**

**SECÇÃO I**  
**Disposições gerais**

Artigo 13.º  
(Indicação dos órgãos administrativos)

Os órgãos administrativos da RTP são o conselho geral, o conselho de gerência e

a comissão de fiscalização.

Artigo 14.º  
(Requisitos dos titulares dos órgãos administrativos)

Os membros dos órgãos administrativos da RTP devem ser cidadãos portugueses no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Artigo 15.º  
(Duração do mandato e substituição)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RTP são nomeados por despacho do Primeiro-Ministro e do Ministro da Tutela 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 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 16.º  
(Posse)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RTP tomam posse perante o Ministro da Tutela.

2 — Enquanto se não verificar o efectivo início de funções dos membros nomeados para um dado mandato, mantêm-se em funções os do mandato anterior.

Artigo 17.º  
(Causas e formas de destituição dos membros dos órgãos administrativos)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RTP podem ser destituídos a todo o tempo, por conveniência de serviço, ou 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 — O procedimento salvaguardará sempre as garantias de defesa concedidas aos gestores públicos.

Artigo 18.º  
(Deliberações)

1 — Para que qualquer dos órgãos administrativos da RTP delibere validamente é necessário que esteja presente, ou devidamente representada, a maioria dos respectivos membros em exercício.

2 — A representação referida no número anterior só é permitida através de um membro presente do mesmo órgão e efectuar-se-á por simples carta mandadeira. O número dos membros representados não pode exceder um terço da totalidade dos membros do órgão de que se trata.

3 — As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes ou representados, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate.

4 — 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.

5 — Das deliberações definitivas e executórias do conselho de gerência bem

como dos actos da mesma natureza praticados por delegação sua cabe recurso para o Ministro da Tutela e dos actos deste, para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos gerais de direito.

6 — Tem legitimidade para interpor recurso os que nisso tiverem interesse, nos termos gerais, além de qualquer dos membros do órgão recorrido que não tenha votado a deliberação.

## SECÇÃO II Conselho geral

### Artigo 19.º (Composição)

1 — O conselho geral é constituído por representantes do Ministério das Finanças e do Plano e do Ministro da Tutela, dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dos trabalhadores da empresa e da Radiodifusão Portuguesa, E. P.

2 — A presidência do conselho geral compete ao Ministro da Tutela ou ao seu representante.

### Artigo 20.º (Competência)

1 — Compete ao conselho geral:

- a) Apreciar e votar os planos plurianuais de actividade e financeiros;
- b) Apreciar e votar, até 15 de Outubro de cada ano, o plano anual de actividade e o orçamento relativos ao ano seguinte;
- c) Apreciar e votar, até 31 de Março de cada ano, o relatório, o balanço, as contas de exercício e a proposta de aplicação de resultados respeitantes ao ano anterior, bem como o respectivo parecer da comissão de fiscalização;
- d) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir os pareceres ou recomendações que considerar convenientes;
- e) Eleger o vice-presidente e o secretário do conselho.

2 — O conselho geral poderá solicitar ao conselho de gerência ou à comissão de fiscalização os elementos de informação necessários para o desempenho das suas funções.

### Artigo 21.º (Regime das sessões)

1 — O conselho geral reunirá sempre que o seu presidente o convoque e pelo menos uma vez por ano.

2 — Às reuniões do conselho geral devem assistir um ou mais membros do conselho de gerência, sem direito a voto, e os membros da comissão de fiscalização.

### Artigo 22.º (Designação)

Os membros do conselho geral são designados da forma seguinte:

- a) Um pelo Ministro das Finanças e do Plano;
- b) Um pelo Ministro da Tutela;
- c) Um pelo Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores;
- d) Um pelo Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira;
- e) Um pelos trabalhadores da empresa, pela mesma forma utilizada para a designação por estes do vogal do conselho de gerência;
- f) Um pelo presidente do conselho de gerência da Radiodifusão Portuguesa, E. P.

SECÇÃO III  
**Conselho de gerência**

Artigo 23.º  
(Composição)

O conselho de gerência é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais, nomeados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Tutela, precedendo consulta, nos termos da lei, ao conselho de informação para a RTP, e ainda o vogal eleito pelos trabalhadores nos termos legais.

Artigo 24.º  
(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.

2 — Competirá ainda ao conselho de gerência, nomeadamente:

- a) Criar um conselho directivo e definir a sua composição, estrutura, atribuições e competência, no qual poderá delegar, no todo ou em parte, poderes da sua competência;
- b) Submeter à atempada aprovação dos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela para efeitos da tutela económica e financeira, os planos de actividade económica e financeira, anuais e plurianuais, os planos de desenvolvimento da empresa, bem como o orçamento de exploração e de desenvolvimento para o ano seguinte;
- c) Elaborar o relatório e as contas e apresentá-los, para os devidos efeitos, ao Ministério da Tutela;
- d) Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis;
- e) Contratar a recepção ou a prestação de serviços de qualquer natureza;
- f) Constituir mandatários;
- g) Intentar ou contestar acções judiciais, transigir, discutir ou confessar nelas, podendo comprometer-se em árbitros;
- h) Decidir sobre o estabelecimento de delegações e instalações da empresa;
- i) Deliberar sobre o exercício, modificação e cessação de actividades acessórias das atribuições da empresa;
- j) Celebrar contratos-programa com o Estado, contrair empréstimos e celebrar os demais contratos necessários à prossecução da actividade da RTP, obtidas que sejam as necessárias autorizações;
- l) Fixar as condições de trabalho e regulamentar a organização interna da empresa;
- m) 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 25.º  
(Competência do presidente do conselho de gerência)

1 — Compete ao presidente do conselho de gerência:

- a) Presidir ao conselho 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 de 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 26.º

(Vinculação da empresa em actos e documentos)

1 — Salvo os casos de declaração 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 devidamente autorizado por este.

#### Artigo 27.º

(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 da maioria dos membros deste conselho ou da comissão de fiscalização.

2 — Às reuniões do conselho de gerência poderão assistir um ou mais membros da comissão de fiscalização e sempre que o presidente do conselho de gerência o julgue conveniente.

#### Artigo 28.º

(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 — Quando a designação recair em funcionário público as funções de membro do conselho de gerência serão exercidas em comissão e serviço, contando o tempo de exercício como serviço público, para todos os efeitos legais.

3 — 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.

4 — O trabalhador da empresa designado membro do conselho de gerência não poderá exercer cumulativamente com essas funções as do seu posto normal, e deverá optar, em qualquer caso, por uma das correspondentes remunerações, sendo-lhe assegurado o direito ao lugar, nos termos da lei.

5 — Os membros do conselho de gerência terão os mesmos direitos e deveres dos trabalhadores da empresa, nomeadamente em matéria de previdência e abono de família.

### SECÇÃO IV

#### Comissão de fiscalização

#### Artigo 29.º

(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 eleições em que participe, pelos menos, metade desses trabalhadores, de entre pessoas de formação contabilística, devidamente qualificadas para o cargo.

3 — Um dos membros será, obrigatoriamente, revisor oficial de contas.

Artigo 30.º  
(Competência)

1 — 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 dos 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 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 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 geral ou pelo conselho de gerência.

2 — A comissão de fiscalização poderá fazer-se assistir, sob sua responsabilidade, por auditores internos da empresa, se os houver, e por auditores externos contratados.

Artigo 31.º  
(Dever de fundamentação)

As recusas de visto da comissão de fiscalização e os votos discordantes dos seus membros serão sempre fundamentados.

Artigo 32.º  
(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 33.º  
(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 conveniência do serviço e segundo a escala que, para esse efeito, for estabelecida pela própria comissão.

Artigo 34.º  
(Remuneração)

Os membros da comissão de fiscalização receberão as remunerações fixadas na lei.

**CAPÍTULO III**  
**Conselho de informação**

Artigo 35.º  
(Indicação remissiva)

A garantia dos objectivos constitucional e legalmente atribuídos à RTP, em matéria de informação, é atribuição do conselho de informação, referido nas Leis n.º 78/77,

de 25 de Outubro, e n.º 67/78, de 14 de Outubro.

#### CAPITULO IV **Tutela**

##### Artigo 36.º (Ministro da Tutela)

Para efeito do previsto neste Estatuto e para todos os demais efeitos, o Ministro da Tutela é o titular da pasta da Comunicação Social.

##### Artigo 37.º (Tutela económica e financeira)

1 — A tutela económica e financeira da RTP 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;
- d) O poder de dar instruções genéricas, quando se entendam necessárias, 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 radiotelevisão.
- e) O exercício de quaisquer outros poderes que ao Ministério da Tutela sejam conferidos por lei ou pelo presente Estatuto.

2 — Dependem da autorização ou aprovação dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano:

- a) Os planos de actividade económicos e financeiros anuais e plurianuais, os planos de desenvolvimento da empresa, designadamente no campo da produção e na rede de emissão;
- b) Os orçamentos anuais de exploração e de investimento, bem como as suas actualizações;
- c) Os critérios de amortização e de reintegração;
- d) O balanço, demonstração dos resultados e a aplicação destes, designadamente a constituição de reservas;
- e) A contratação de empréstimos em moeda nacional, por prazo superior a sete anos, ou em moeda estrangeira, e a emissão de obrigações;
- f) O estatuto do pessoal, designadamente em matéria de remunerações.

#### CAPITULO V **Gestão patrimonial e financeira**

##### Artigo 38.º (Princípio fundamental e receitas)

1 — Para realização dos seus fins estatutários, a RTP administrará o seu património de acordo com as regras disciplinares do Plano Oficial de Contas.

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 dos 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) O produto da alienação de bens próprios;
- h) Quaisquer outras receitas que lhe advenham do exercício da sua actividade;

Artigo 39.º  
(Aquisição e conservação do património)

1 — A RTP manterá em bom estado de funcionamento todos os equipamentos, máquinas, utensílios, acessórios e sobressalentes 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 40.º  
(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 privado.

Artigo 41.º  
(Obtenção de crédito)

1 — A RTP pode contrair empréstimos, titulados e garantidos por qualquer das formas em uso corrente, nomeadamente através de emissão de obrigações e da prestação das garantias reais.

2 — A contratação de empréstimos em moeda nacional, por prazo superior a sete anos, ou que excedam a sua capacidade de amortização, ou em moeda estrangeira, qualquer que seja o prazo, ou ainda através da emissão de obrigações, dependerá de prévia autorização dos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela.

Artigo 42.º  
(Gestão económica e financeira)

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 consignem os recursos indispensáveis à cobertura das despesas neles previstas.

2 — Os planos financeiros devem prever, especialmente em relação aos períodos a que respeitam, 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 43.º  
(Regras orçamentais)

1 — A RTP elaborará, em cada ano económico, orçamentos de exploração e investimento, por grandes rubricas, a submeter à aprovação dos Ministros das Finanças e do Plano e 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 pelos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano.

3 — Os projectos dos orçamentos a que se refere o n.º 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 investimentos.

#### Artigo 44.º (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 45.º (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 dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano, 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 46.º (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:

- 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 da sociedade 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, aos Ministros das Finanças e do Plano e da Tutela, que os apreciarão e aprovarão até 30 de Abril, considerando-se tacitamente aprovados decorrido esse prazo.

3 — Os documentos mencionados no n.º 1 serão, após a sua aprovação, 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.

## CAPÍTULO VI Pessoal da empresa

### Artigo 47.º (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 os regimes jurídicos do contrato de trabalho (a prazo ou por tempo indeterminado) ou do contrato de prestação de serviços bem como 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 n.º 47 991, de 11 de Outubro de 1967.

### Artigo 48.º (Comissão de serviço)

1 — Podem exercer funções na RTP, em comissão de serviço, por período não superior a um ano, ou pelo período do mandato, quando se trate do exercício de quadros 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, 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 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 49.º (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 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 d) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, na redacção do Decreto-Lei n.º 84/76, de 28 de Janeiro, a violação do disposto nos números antecedentes.

### Artigo 50.º (Formação profissional)

A RTP promoverá e assegurará a formação profissional dos seus trabalhadores, nomeadamente através de estrutura funcional adequada e da frequência dos cursos ministrados por escolas ou organizações nacionais ou internacionais, ou por empresas estrangeiras de televisão, de acordo com planos de carreira a estabelecer.

Artigo 51.º  
(Regime de previdência do pessoal)

Aplica-se aos trabalhadores da RTP o regime geral da previdência para os trabalhadores das empresas privadas.

CAPÍTULO VII

**Regime fiscal e legal**

Artigo 52.º  
(Regime fiscal)

1 — A RTP tem o regime fiscal previsto na Lei de 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.

Artigo 53.º  
(Interpretação)

1 — Ao Ministro da Tutela cabe publicar os regulamentos que se mostrem necessários para a boa execução destes Estatutos.

2 — Quaisquer dúvidas surgidas na interpretação dos presentes Estatutos serão esclarecidos por despacho do Ministro da Tutela.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 12/80

*Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Direitos, liberdades e garantias — Independência dos meios de comunicação estatizados — Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas».*

1. Na sua reunião de 25 de Abril p. p., o Conselho da Revolução, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 277.º da Constituição, deliberou apreciar a constitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 137-G/80, que aprova o Estatuto da RDP — Radiodifusão Portuguesa, E. P.

Nos termos da alínea a) do artigo 284.º da Lei Fundamental e da alínea a) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, compete à Comissão Constitucional dar obrigatoriamente parecer sobre a constitucionalidade do referido decreto.

2. O decreto em análise aprova o novo estatuto da Radiodifusão Portuguesa, E. P. e revoga o Decreto-Lei n.º 371-A/79, de 6 de Setembro.

Prevê que o pessoal oriundo da ex-Emissora Nacional de Radiodifusão que se encontra sujeito ao regime jurídico da função pública possa optar pela manutenção do seu estatuto, devendo integrar, se o fizer, um quadro de supranumerários, estabelece que o presidente e os vogais da comissão administrativa da RDP transitam, com dispensa de quaisquer formalidades, para os cargos de presidente e de vogais do conselho de gerência da RDP, e encarrega o Governo de definir por decreto-lei, ouvidas as regiões autónomas, o regime especialmente aplicável às delegações regionais da RDP.

O Estatuto da Radiodifusão Portuguesa, E. P., contempla as seguintes matérias:

Capítulo I — Denominação, capital estatutário, sede, natureza, objecto, atribuições, deveres e direitos (artigos 1.º a 12.º);  
Capítulo II — Órgãos da empresa (artigos 13.º a 35.º);  
Capítulo III — Conselho de informação (artigo 36.º);  
Capítulo IV — Tutela (artigos 37.º e 38.º);  
Capítulo V — Gestão patrimonial e financeira (artigos 39.º a 47.º);  
Capítulo VI — Pessoal da empresa (artigos 48.º a 52.º);  
Capítulo VII — Regime fiscal e legal (artigos 53.º e 54.º);  
Capítulo VIII — Disposições gerais e transitórias (artigo 55.º).

3. Os anteriores pareceres desta Comissão n.ºs 14/79, 27/79 e 11/80, que se pronunciaram, igualmente, sobre estatutos das empresas públicas de radiodifusão e de radiotelevisão, orientar-nos-ão na pesquisa de normas susceptíveis de enfermarem do vício de inconstitucionalidade.

4. Começaremos pelas constantes dos artigos 15.º, n.º 1, 20.º, 24.º e 30.º, do Estatuto, que se reportam à composição dos órgãos administrativos da empresa e à nomeação dos respectivos titulares.

Tais normas que fazem opção por um determinado modelo de gestão da radiodifusão não se estribam nem no estatuto da informação, previsto no n.º 7 do artigo 38.º da Constituição, ainda inexistente, nem na lei da radiodifusão, que, não obstante já aprovada pela Assembleia da República (Decreto n.º 249/1, de 27 de Julho de 1979<sup>27</sup>) e não inviabilizada pelo Conselho da Revolução, em sede de fiscalização preventiva de constitucionalidade<sup>28</sup> ainda não foi publicada.

Note-se, num breve parêntesis, que o modelo de gestão por que se optou no estatuto em análise é diverso do contido no Decreto n.º 261/I, de 27 de Julho de 1979, da

<sup>27</sup> Publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 95, de 10 de Agosto de 1979.

<sup>28</sup> Resolução n.º 297/79, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 15 de Outubro de 1979, que teve como base o parecer n.º 28/79 desta Comissão, ainda inédito.

Assembleia da República, sobre o Estatuto da Empresa Pública Radiodifusão Portuguesa, E. P.<sup>29</sup>, que foi julgado inconstitucional pelo Conselho da Revolução, apenas por infracção ao disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição<sup>30</sup>.

Vejamos, neste aspecto, as diferenças mais características entre os dois diplomas:

- a) No da Assembleia, os órgãos da empresa denominavam-se assembleia de opinião, conselho de administração e conselho fiscal (artigo 10.º); no actual do Governo, conselho geral, conselho de gerência e comissão de fiscalização (artigo 13.º);
- b) No da Assembleia, a assembleia de opinião era constituída por representantes dos partidos representados na Assembleia da República (um por cada vinte Deputados), do Governo (dois membros), das regiões autónomas (um por cada), das assembleias distritais (um por cada), da magistratura (um da judicial e outro da do Ministério Público), das Igrejas (um da Conferência Episcopal Portuguesa e outro das confissões não católicas), dos trabalhadores da RDP (dois), das associações patronais (um), das centrais sindicais legalmente constituídas e reconhecidas (um por cada central) e de sectores e interesses sociais da população (três) (artigo 17.º); no actual do Governo, o conselho geral é constituído por membros designados pelo Governo (dois), pelas regiões autónomas (um por cada), pelos trabalhadores da RDP (um) e pela Radiotelevisão Portuguesa (um) (artigo 20.º);
- c) No da Assembleia, o conselho de administração era constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais, designando o Conselho de Ministros um presidente e um vogal, o Conselho de Informação para a RDP um vice-presidente e um vogal e a assembleia de trabalhadores da RDP um vogal (artigo 22.º); no actual do Governo, o conselho de gerência é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais nomeados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Tutela, e por um vogal eleito pelos trabalhadores (artigo 24.º);
- d) No da Assembleia, o conselho fiscal era constituído por um presidente e dois vogais, sendo aquele designado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças, um dos vogais pelo Conselho de Informação para a RDP e o outro eleito pela assembleia de trabalhadores (artigo 27.º); no actual do Governo, a comissão de fiscalização é constituída pelo presidente e dois vogais, sendo o presidente e um dos vogais designados por despacho conjunto dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano e o outro vogal escolhido pelos trabalhadores da empresa (artigo 30.º);
- e) No da Assembleia, previa-se uma comissão de programas para coadjuvar os órgãos da RDP (artigo 10.º, n.º 2), na directa dependência do conselho de administração, «constituída por dez elementos de reconhecido mérito e competência, recrutados de entre especialistas em um ou mais ramos de conhecimento especializado, nomeadamente nas ciências da educação, sociais, físicas, da natureza, da economia, da história, das letras, das artes plásticas, da música, do teatro, do cinema, da religião, da comunicação social e da ordem pública, eleitos pela assembleia de opinião da RDP...» (artigo 30.º, n.º 1); no actual do Governo, não se encontra prevista uma comissão de programas.

5. Do confronto entre os dois textos resulta, como aliás o direito comparado igualmente o demonstra, e foi explicitamente referido no parecer n.º 14/79, 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

---

<sup>29</sup> Publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 100, de 25 de Agosto de 1979.

<sup>30</sup> Resolução n.º 300/79, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 10 de Outubro de 1979, que teve como base o parecer n.º 27/79 desta Comissão, ainda inédito.

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.».

Mas a quem competirá fazer a opção sobre o modelo de gestão dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado, como é o caso da Radiodifusão Portuguesa, E. P.?

Antes de responder à questão posta, atente-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º da Constituição, os meios de comunicação social pertencentes ao Estado «serão utilizados de modo a salvaguardar a sua independência perante o Governo e a Administração Pública».

E uma das formas de se lograr tal independência passa necessariamente pelo regime neles institucionalizado no concernente à composição dos órgãos da empresa e à forma de designação e destituição dos seus titulares. Se alguns regimes garantem a liberdade de expressão, de informação e de imprensa, e põem os meios de comunicação social estatizados a coberto do domínio do Governo e da Administração Pública, outros são dificilmente compagináveis com tais garantias.

Assim, só a Assembleia da República, ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 167.º da Constituição, é competente para fazer a opção sobre o modelo de gestão da empresa pública de radiodifusão, seja através do estatuto da informação, seja através da lei da rádio, seja através de um específico estatuto para a empresa.

Como até ao momento o não fez, o Governo não pode antecipar-se-lhe, devendo aguardar que ela lhe indique, pelo menos, os critérios orientadores sobre a matéria em causa.

Porque, não esqueçamos, que no domínio dos direitos, liberdades e garantias a competência reservada da Assembleia da República não se limita às bases gerais ou ao seu núcleo fundamental<sup>31</sup>, abrangendo aspectos de regulamentação que não se situam apenas no cerne dessa matéria<sup>32</sup>. E necessariamente que o princípio da independência perante o Governo e a Administração Pública, nos meios de comunicação social estatizados, não é uma questão de somenos importância — não se exclui mesmo que integre o conteúdo das bases gerais do futuro estatuto da informação —, susceptível de legitimar a competência cumulativa do Governo na sua regulação e preservação.

São, conseqüentemente, organicamente inconstitucionais as normas contidas nos artigos 15.º, n.º 1, 20.º, 24.º e 30.º do Estatuto, por provirem do Governo, sem prévia fixação pela Assembleia da República da disciplina pressuposta no n.º 1 do artigo 39.º da Constituição.

6. Atentemos, agora, na norma constante do artigo 17.º, n.º 1, do Estatuto, na parte em que estabelece que «membros dos órgãos administrativos da RDP podem ser destituídos a todo o tempo, por conveniência de serviço».

Quer dizer, que o mandato dos titulares dos órgãos da empresa pode terminar em qualquer altura, sem necessidade de recurso à violação dos deveres do cargo.

Sempre que o Governo mude, ou sempre que os órgãos administrativos da RDP não respondam às solicitações do Governo — que, note-se, no presente Estatuto aparece com posições maioritárias quanto aos membros que designa para o conselho de gerência e para a comissão de fiscalização —, os titulares daqueles órgãos poderão ser destituídos, a fim de serem substituídos por outros, possivelmente da confiança política daquele.

É o desrespeito frontal do princípio da independência perante o Governo e a Administração Pública nos meios de comunicação social estatizados, contemplado no n.º 1 do artigo 39.º da Lei Fundamental.

Nem se invoque, em contrário, o disposto no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, por exigir, no seu artigo 1.º, a fundamentação expressa dos actos administrativos e por sujeitar a recurso contencioso, no seu artigo 2.º, os actos administrativos definidos e executórios.

Em relação ao primeiro ponto atentemos no seguinte.

---

<sup>31</sup> Como acontece em relação às matérias previstas nas alíneas *ri*) e *r*) do artigo 167.º da Lei Fundamental.

<sup>32</sup> Cf. os pareceres desta Comissão n.º 9/77 e 14/79, o primeiro *in Pareceres da Comissão Constitucional*, 1.º vol., p. 181, e o segundo ainda inédito.

Ver, ainda, no mesmo sentido: Jorge Miranda, «O regime dos direitos, liberdades e garantias», *in Estudos sobre a Constituição*, 3.º vol., Lisboa, 1979, p. 94; e Vieira de Andrade, *Direito Constitucional* (lições policopiadas), Coimbra, 1977, p. 333.

A pretexto de interpretar o Decreto-Lei n.º 256-A/77, foi editado o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, cujo artigo 1.º reza assim:

Os actos de transferência ou exoneração de funcionários da Administração Pública, de institutos autónomos ou de empresas públicas, quando praticados legalmente no uso de poderes discricionários, independentemente de qualquer ilícito disciplinar, e se refiram a funcionários nomeados discricionariamente, consideram-se suficientemente fundamentados quando o fundamento invocado for o da conveniência de serviço.

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 502-E/79, de 22 de Dezembro, após referir no seu preâmbulo que o Decreto-Lei n.º 356/79, «ao interpretar o dever de fundamentação imposto pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, veio contrariar o espírito e a letra do referido diploma e também a orientação jurisprudencial dominante sobre a mesma matéria», revogou expressamente, no seu artigo único, o mencionado Decreto-Lei n.º 356/79.

Contudo, surgiu posteriormente o Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, que, sem qualquer explicação, revogou o Decreto-Lei n.º 502-E/79, de 22 de Dezembro, e repôs em vigor o Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto, cujo artigo 1.º acima transcrevemos.

No concernante ao recurso contencioso, convém ter presente que, nos termos do artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo — Decreto-Lei n.º 40 768, de 8 de Setembro de 1956—, o exercício de poderes discricionários só pode ser atacado contenciosamente com fundamento em *desvio de poder*. E, de acordo com § único do mesmo dispositivo legal, a anulação por *desvio de poder* terá lugar sempre que da prova exibida resultar para o Tribunal a convicção de que o motivo principalmente determinante da prática do acto recorrido não condizia com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário.

Segundo tem doutrinado o Supremo Tribunal Administrativo, ao recorrente que arguir *desvio de poder* incumbe alegar e provar os factos demonstrativos desse vício, indicando concretamente, logo na petição, o fim ou os fins, prosseguidos pelo autor do acto, diversos daquele para que foi conferido o *poder discricionário*<sup>33</sup>.

Donde se pode concluir que o recurso contencioso, porventura a interpor pelos titulares dos órgãos da empresa pública de radiodifusão, quando a destituição tenha por base a mera conveniência do serviço, estará senão sempre, pelo menos quase sempre, votado ao insucesso, dado o fim presumivelmente visado pela lei, no caso, concreto, ao conferir o poder discricionário.

Destarte, retomando o atrás dito, a destituição a todo o tempo, independentemente da invocação de qualquer causa justificativa, com apelo somente à conveniência de serviço, «que poderá assumir cunho político», como se reconheceu nos pareceres n.ºs 14/79 e 11/80 perante idêntico preceito, é incompatível com a independência dos meios de comunicação social estatizados, como vem configurado no n.º 1 do artigo 39.º da Constituição.

E isto é assim, *maxime* perante os poderes atribuídos ao conselho de gerência, como sejam «todos os [...] necessários para assegurar a gestão e condução da empresa, o seu funcionamento e desenvolvimento» (artigo 25.º, n.º 1, do Estatuto), onde seguramente se incluem as opções quanto ao que «deve ou não ser incluído na sua programação» (artigo 6.º).

Logo, o preceito do artigo 17.º, n.º 1, do Estatuto, na parte analisada, é materialmente inconstitucional.

7. Finalmente, debrucemo-nos sobre as alíneas c) e d) do artigo 23.º do Estatuto, que incluem entre os membros do conselho geral representantes das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, a designar pelos presidentes dos governos regionais respectivos.

Nos termos do n.º 2 do artigo 231.º da Lei Fundamental, há um dever de audiência dos órgãos de governo regional por parte dos órgãos de soberania relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, audiência essa que não

<sup>33</sup> Cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 31 de Outubro de 1969, *Apêndice ao Diário do Governo*, de 10 de Novembro de 1971, p. 1001; de 11 de Fevereiro de 1971, *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 113, p. 674; de 25 de Janeiro de 1973, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 224, p. 215; de 10 de Novembro de 1977, *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 193, p. 38; e de 17 de Novembro de 1977, *Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo*, n.º 195, p. 319.

ocorreu no caso concreto.

Desde o seu parecer n.º 20/77<sup>34</sup> tem esta Comissão em vários pareceres<sup>35</sup> seguido uniformemente o entendimento que a noção de «questões respeitantes às regiões autónomas» deve ser entendida com base nos seguintes critérios:

Respeitem 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.

Passando-se à aplicação destes critérios à nossa hipótese, e dado o primeiro se encontrar, pela natureza das coisas, fora de causa, tudo está em saber se a designação de representantes das regiões autónomas para o conselho geral da RDP deve merecer um tratamento específico em função das particularidades dessas regiões.

Ora, em casos paralelos<sup>36</sup> tem esta Comissão sustentado que a mera circunstância da inclusão de representantes das regiões autónomas em órgão das empresas públicas de radiodifusão e de radiotelevisão é o reconhecimento da existência de interesses específicos regionais, que aí devem ter adequada protecção.

«Tem sido este, aliás, o entendimento uniforme desta Comissão — como se reconheceu no recente parecer n.º 11/80 — sempre que nos órgãos de serviço de alcance nacional se incluem representantes das regiões autónomas sem que elas hajam sido previamente ouvidas, designadamente sobre a forma que deveria assumir essa sua representação em tais órgãos<sup>37</sup>. Forma que, assinale-se, pode ser muito diferente logo quanto ao próprio processo de designação: nomeação pelo presidente do governo regional (como no caso vertente), ou pelo governo regional, eleição pela assembleia regional, inerência, etc».

Há, assim, infracção ao disposto no n.º 2 do artigo 231.º da Lei Fundamental, pelo que o estatuto em análise é também formalmente inconstitucional.

## 8. Conclusão:

A Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução se deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 137-G/ 80, em virtude de os artigos 15.º, n.º 1, 20.º, 24.º e 30.º — por um lado —, 17.º, n.º 1, na parte em que prevê a destituição dos membros dos órgãos administrativos, a todo o tempo, por conveniência de serviço — por outro —, e 23.º, alíneas c) e d) — por outro, ainda — do Estatuto da Radiodifusão Portuguesa, E. P., anexo a esse decreto, desrespeitarem, respectivamente, o disposto nos artigos 167.º, alínea c), 39.º, n.º 1, e 231.º, n.º 3, todos da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Maio de 1980. — *Fernando Amâncio Ferreira* — *Joaquim Costa Aroso* (vencido, em parte, de harmonia com a declaração de voto anexa) — *Jorge de Figueiredo Dias* (votou a conclusão da inconstitucionalidade *unicamente* no que respeita ao artigo 17.º, n.º 1, do decreto em apreciação, de acordo com as posições por mim assumidas nos pareceres n.ºs 14/79 e 11/80 desta Comissão. Notarei só que me afasto da fundamentação oferecida pelo parecer — na parte em que concordo com a conclusão — no tocante à relevância do Decreto-Lei n.º 256-A/77. Como terá ficado claro no parecer n.º 7/80 desta Comissão, aquele diploma é suficiente para defender os direitos individuais dos administrados, embora já o não seja para garantir a sua «independência», na medida em que esta é condição da independência do próprio órgão ou meio de comunicação social, nos termos do artigo 39.º n.º 1, da Constituição) — *Jorge Miranda* — *Jorge Campinos* (com voto de conformidade quanto à inconstitucionalidade material e orgânica, de vencido quanto à inconstitucionalidade formal pelas razões anexas, em declaração de voto,

<sup>34</sup> Publicado em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2.º vol., pp. 159-169.

<sup>35</sup> Para uma panorâmica da actividade da Comissão Constitucional, nesta matéria, ver Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, pp. 70-72.

<sup>36</sup> Cf. pareceres n.ºs 14/79, 27/79 e 11/80: no primeiro, tratava-se da inclusão de representantes das regiões autónomas nas assembleias da radiodifusão e da radiotelevisão; no segundo, da inclusão de representantes na assembleia de opinião da RDP; e, no terceiro, da inclusão de representantes no conselho geral da RTP.

<sup>37</sup> Neste sentido, por exemplo, o parecer n.º 17/78, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 5.º vol., p. 182.

no parecer n.º 24/79) — *Afonso Cabral de Andrade* (votou a conclusão do parecer quanto à inconstitucionalidade formal, em conformidade com a minha declaração de voto que fiz no anterior parecer n.º 11/80) — *José António Fernandes* (votou a inconstitucionalidade do estatuto por não haver lei da radiodifusão, o que representa a violação do artigo 167.º, alínea c), da Constituição. Entendi que não se violaram os artigos 39.º, n.º 1, e 231.º, n.º 2, da Constituição pelos fundamentos do meu voto de vencido no parecer n.º 11/80) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*. Tem voto de conformidade do Ex.º Vogal Dr. Nunes de Almeida que não assina por não estar presente. — *Fernando Amâncio Ferreira*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Discordei do presente parecer pelas razões que passam a expor-se.

O diploma em apreço não se propõe estabelecer senão o regime orgânico-estatutário da empresa pública criada pelo Decreto-Lei n.º 674-C/75, de 2 de Dezembro, ou seja da Radiodifusão, E. P., o qual, presentemente, é regulado, com carácter provisório, por recente diploma legal do Governo Mota Pinto — o Decreto-Lei n.º 371-A/79, de 26 de Setembro —, que se limita a remeter para o regime geral das empresas públicas do Decreto-Lei n.º 260/76, de 2 de Abril, com ressalva apenas da competência do Conselho de Informação para a Radiotelevsão da Lei n.º 78/77, de 25 de Outubro (com as alterações da Lei n.º 67/78, de 14 de Outubro).

Não se propõe, portanto, o diploma em apreço definir ou regular «direitos, liberdades e garantias» directamente ligados à actividade de radiodifusão ou qualquer outro meio de comunicação social, v. g. da imprensa, televisão.

Esta última matéria tem sido — e bem — remetida para diplomas autónomos. Assim, para a imprensa, temos o Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 181/76, de 9 de Março (anteriores à Constituição actual); a Lei n.º 78/77, de 25 de Outubro (com as alterações da Lei n.º 67/78, de 14 de Outubro), bem como a Lei n.º 31/78, de 20 de Junho, *estas sim*, precisamente à matéria referida no artigo 39.º da Constituição (independência e pluralismo ideológico dos meios de comunicação social estatizados) *como se diz* no seu preâmbulo e no seu articulado — artigo 4.º, alíneas d) e b) da Lei n.º 78/77, e artigo 2.º de Lei n.º 31/78.

Por sua vez, a radiotelevsão dispõe já de uma lei — a Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro — que, por si e conjugada com a lei reguladora dos conselhos de informação já referida — regulam, quase esgotantemente, toda a matéria respeitante «aos direitos, liberdades e garantias» que interessam a este meio de comunicação social — o direito a informar e a ser informado, a liberdade de expressão do pensamento, o direito de antena (artigos 37.º, 38.º, 39.º, da Constituição) — bem como — o *que é outra coisa* — a garantia *institucional* dos meios de comunicação pertencentes ao Estado — e, portanto, da Radiotelevsão Portuguesa, E. P. — de *independência* perante o Governo e a Administração bem como do *pluralismo ideológico*.

Para a radiodifusão, a não ser o que consta da lei sobre conselhos de informação — não temos senão um decreto da Assembleia da República, ainda não promulgado. Se o tivesse sido, quase se poderia dizer não haver ausência do *estatuto da informação* referido nos n.ºs 7 do artigo 38.º, e 1 do artigo 40.º, da Constituição.

Posto isto, do que se trata, pois, *agora* é apenas de definir o regime orgânico-empresarial *de uma* empresa pública de comunicação social pertencente ao Estado, a Radiodifusão Portuguesa, E. P., segundo a traça ou arquitectura das bases gerais constantes do citado Decreto-Lei n.º 260/76, com as adaptações referidas no artigo 49.º deste último diploma.

E assim é que se diz no preâmbulo «considerando a urgência em dotar a Radiodifusão Portuguesa, E. P., de um estatuto, ultrapassando-se o regime provisório consagrado pelo Decreto-Lei n.º 371-A/79, de 6 de Setembro, por forma a pôr-se termo à indefinição jurídica da empresa»; que no seu artigo 36.º se diga «a garantia dos objectivos constitucional e legalmente atribuídos à RDP, em matéria de informação, é atribuição do conselho de informação, nos termos legais».

A expressão «direitos, liberdades e garantias» da alínea c) do artigo 167.º, da Constituição não pode ser interpretado por forma tão ampla que abranja as chamadas *garantias institucionais*, que não constituem, desde a concepção idealizada pelo famoso constitucionalista alemão Carl Schmitt, «direitos fundamentais» de qualquer pessoa, mesmo jurídica, por lhes faltar o cunho subjectivo que é próprio destes últimos.

Ora, quando no n.º 1 do artigo 39.º da Constituição se diz «os meios de comunicação social pertencentes ao Estado, ou a entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controlo económico, serão utilizados de modo a salvaguardar a sua *independência perante o Governo e a Administração Pública*» está, precisamente, a consignar-se uma *garantia institucional*, isto é, uma garantia das instituições de comunicação social (sobre o que sejam garantias institucionais, veja-se: J. Canotilho, *Direito Constitucional*, 1977, pp. 185 e 195 da 1.ª edição, 1977, Coimbra; J. Canotilho e Vital Moreira, *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 63; Carl Schmitt, *Teoria de la Constitución*, trad. de F. Ayala, Madrid, 1934, pp. 197 e segs.; e pelo que toca às garantias institucionais dos meios de comunicação social, ver Zipellius, *Teoria Geral do Estado*, trad. de A. Cabral de Moncada, p. 134).

E o mesmo se diga do pluralismo ideológico de que falam os n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo 39.º

Mas ainda que este entendimento fosse errado e se houvesse aqui (artigo 39.º da Constituição) de ver consignado um dos «direitos, liberdades e garantias» para efeitos da alínea c) do artigo 167.º da Constituição, nem poderia haver no presente diploma violação destes dois preceitos constitucionais.

É que, por um lado — como já referi no meu voto de vencido no parecer desta Comissão n.º 11/80, relativo aos Estatutos da Televisão — a matéria do artigo 39.º da Constituição está toda regulada na Lei n.º 78/77, de 25 de Outubro.

Se esta assegura devidamente ou não a execução do artigo 39.º da Constituição, a inconstitucionalidade (material) *está nessa lei, não no presente diploma*. Este aspecto foi, aliás, largamente discutido — não só com referência ao *pluralismo ideológico* como à *independência* perante o Governo e a Administração — na Assembleia da República, aquando da discussão do projecto que veio a converter-se nessa Lei n.º 78/78 (cf. *Diário da Assembleia da República*, n.ºs 54 e 55, de 16 e 17 de Dezembro de 1976).

Por outro lado, a falta duma *lei da radiodifusão* não é motivo de violação da competência reservada da Assembleia da República, *ex vi* alínea c) do artigo 167.º da Constituição, pois, como se disse no voto de vencido do Prof. Doutor Figueiredo Dias no parecer n.º 14/79, de 17 de Maio, por esse caminho chegar-se-ia ao absurdo de se dever determinar, então, pura e simplesmente o encerramento dos meios da comunicação social, na impossibilidade de o Governo não poder definir o regime empresarial das empresas públicas que os tem por objecto da sua actividade.

Finalmente, o regime de destituição a *todo o tempo* por conveniência de serviço e não apenas por infracção disciplinar dos membros dos órgãos administrativos da empresa nada têm que ver com o artigo 39.º, n.º 1, da Constituição, como já se viu. Teria, sim, com a protecção que a Constituição concede aos funcionários e agentes da administração nos artigos 267.º a 270.º da Constituição. Aqui, sim, trata-se de garantir *direitos individuais* a tais agentes e não de garantir a «*independência*» dos meios de comunicação social estatizados perante o Governo e a Administração do artigo 39.º, n.º 1, da Constituição.

Naquele plano, a destituição por simples conveniência de serviço antes do termo normal do mandato (três anos) poderá levantar, razoavelmente, o problema da ofensa dos referidos artigos 267.º a 270.º, sendo certo que a obrigação de motivação de tal destituição constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, não funciona em virtude de o Decreto-Lei n.º 10-A/80, de 18 de Fevereiro, ter reposto em vigor o Decreto-Lei interpretativo n.º 356/79, de 31 de Agosto.

Mas só no plano genérico do regime legal de garantia dos administrados, e não no plano específico do regime de garantia individual dos membros dos órgãos administrativos da RDP. A inconstitucionalidade, se a há, está nestes últimos diplomas, não na norma do artigo 17.º dos presentes Estatutos.

Finalmente, quanto à violação do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição segundo o qual «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos do governo regional», devo confessar que tenho aderido à tese geral do parecer, especialmente no parecer n.º 34/79 de que fui relator e dizia respeito à lei de delimitação de competência em matéria de finanças locais, onde procurei, além do mais, pontos de apoio na legislação ordinária vigente, v. g. dos Estatutos das Regiões Autónomas, para podermos alcançar a maneira de ultrapassar a questão do *onus da prova* da audição de tais órgãos, já que o preceito constitucional transcrito será inexecutável sem esse apoio. São inúmeras, porém, as vezes em que tal problema se levanta e a continuar a seguir-se a orientação desta Comissão estaremos, quiçá, a ir longe de mais. É preciso considerar que essa audição, dadas as distâncias e, por vezes as dificuldades de comunicação com as regiões autónomas, sem falar de que as assembleias regionais respectivas — a quem

cabe dar parecer sobre as matérias em que as regiões autónomas têm de ser ouvidas [artigo 25.º, alínea *h*), e 83.º, n.ºs 3 e 4, dos Estatutos provisórios] — reúnem três períodos por ano, dificulta sobremaneira a actividade dos órgãos de soberania, que, por vezes, têm de agir com rapidez.

Daí que considere a necessidade de a Comissão rever os critérios até aqui seguidos. — *Joaquim Costa Aroso*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 170/80

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos n.º 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição, pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 137-G/80, em 15 de Abril, que aprova o Estatuto da Radiodifusão Portuguesa, E. P., a ele anexo, em virtude de os artigos 15.º, n.º 1, 20.º, 24.º e 30.º — por um lado —, 17.º, n.º 1, na parte em que prevê a destituição dos membros dos órgãos administrativos a todo o tempo, por conveniência do serviço — por outro —, e 23.º, alíneas *c)* e *d)* — por outro, ainda —, do referido Estatuto violarem, respectivamente, o disposto nos artigos 167.º, alínea *c)*, 39.º, n.º 1, e 231.º, n.º 2, todos da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 13 de Maio de 1980.

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

*(Diário da República, 1.ª série n.º 118, de 22 de Maio de 1980.)*

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

#### **Decreto registado sob o n.º 137-G/80 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho**

Considerando a urgência em dotar a RDP — Radiodifusão Portuguesa, E. P., de um estatuto, ultrapassando-se o regime provisório consagrado pelo Decreto-Lei n.º 371-A/79, de 6 de Setembro, por forma a pôr-se termo à indefinição jurídica da empresa;

Importando de igual forma clarificar a situação jurídico-laboral dos trabalhadores da RDP oriundos da ex-Emissora Nacional de Radiodifusão;

Assim, o Governo decreta, nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º A RDP — Radiodifusão Portuguesa, E. P., criada pelo Decreto-Lei n.º 674-C/75, de 2 de Dezembro, passa a reger-se pelo Estatuto anexo que faz parte integrante do presente decreto-lei.

Art. 2.º — 1 — O pessoal oriundo da ex-Emissora Nacional de Radiodifusão, que se encontra sujeito ao regime jurídico da função pública, poderá optar pela manutenção do seu Estatuto.

2 — A opção a que se refere o número anterior deverá constar de requerimento dirigido ao Secretário de Estado da Comunicação Social, no prazo de quinze dias a contar da data da publicação do presente decreto-lei.

3 — O pessoal que exercer o direito de opção, nos termos do n.º 2, será integrado no quadro de supranumerários criado pelo Decreto-Lei n.º /80, desta data.

Art. 3.º O presidente e os vogais da Comissão Administrativa da RDP transitam, com dispensa de quaisquer formalidades, para os cargos de presidente e de vogais do conselho de gerência da RDP.

Art. 4.º O Governo definirá por decreto-lei, ouvidas as regiões autónomas, o regime especialmente aplicável às delegações regionais da RDP.

Art. 5.º É revogado o Decreto-Lei n.º 371-A/79, de 6 de Setembro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

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

## CAPÍTULO I

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

#### Artigo 1.º (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 ser designada abreviadamente por RDP. Sempre que no presente Estatuto forem usadas estas iniciais é aquela empresa pública que se considera mencionada.

3 — O capital estatutário da RDP é de 1 000 000 000\$, o qual será realizado nos termos que forem definidos pelos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela.

#### Artigo 2.º (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, neste último caso com subordinação às disposições legais em vigor.

#### Artigo 3.º (Direito aplicável)

1 — A RDP rege-se pelos presentes Estatutos e, subsidiariamente, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, e legislação complementar.

2 — A RDP rege-se-á ainda pelas normas de direito privado naquilo que nos seus Estatutos e naquele decreto-lei não estiver especialmente regulado.

#### Artigo 4.º (Atribuições)

1 — A RDP tem por atribuição fundamental a prestação do serviço público de radiodifusão.

2 — Considera-se radiodifusão a transmissão unilateral de comunicação por meio de ondas radioelétricas ou por cabo destinada à recepção directa pelo público.

3 — A RDP poderá ainda dedicar-se a quaisquer actividades complementares não legalmente vedadas relacionadas com as suas atribuições.

#### Artigo 5.º (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 por utilidade pública de imóveis necessários às suas instalações e das demais facilidades e prerrogativas concedidas por lei aos organismos oficiais de Radiodifusão, designadamente do direito de acesso e livre trânsito de agentes e viaturas em quaisquer lugares públicos e a protecção de servidão para os seus centros radioelétricos.

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 do Estado, através dos serviços de justiça fiscal.

4 — A RDP terá direito à protecção das suas instalações e do seu pessoal, nos mesmos termos do Estado.

Artigo 6.º  
(Poderes em matéria de programação)

Compete à RDP decidir o que, para a utilização dos seus fins, deve ou não ser incluído na sua programação.

Artigo 7.º  
(Princípios 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 Rádio.

2 — A RDP deve:

- a) Proporcionar uma informação actual, verdadeira, rigorosa e completa sobre os acontecimentos e factos da vida nacional e internacional;
- b) 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;
- c) Proporcionar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião, no respeito dos direitos fundamentais do cidadão;
- d) Oferecer ao público oportunidade de convívio baseado em espectáculos de qualidade, diversificados e tanto quanto possível dirigidos às diversas camadas da população;
- e) Facultar ao público o contacto com as realizações culturais e desportivas de maior relevo, procurando fomentar o seu carácter formativo e educativo;
- f) Promover a integração das crianças e dos pré-adolescentes na sociedade, de modo simultaneamente educativo.

3 — A RDP facultará, através do Ministro da Tutela, até 3 horas por semana para emissão de reportagens ou programas de interesse geral, incluindo programas relativos à higiene e saúde pública, à poupança de energia e outros semelhantes.

Artigo 8.º  
(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, dentro dos princípios de economia de gestão mas aproveitando 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 e entidades estrangeiras ou ligadas à produção e difusão de programas.

Artigo 9.º  
(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, e no respeito pelas regras de livre concorrência numa economia de mercado, a RDP pode exercer quaisquer actividades comerciais, quer directamente, quer através da sua participação no capital de outras empresas, mediante autorização dos Ministros das Finanças e do Plano e da Tutela, nos termos da legislação em vigor.

Artigo 10.º  
(Actividade comercial)

Em ordem à realização dos fins estabelecidos no n.º 2 do artigo anterior, e nas condições nele definidas, poderá a RDP proceder:

- a) À exploração da actividade publicitária;
- 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 abrangem temas radiofónicos.

Artigo 11.º  
(Exercício da actividade publicitária)

O exercício da actividade publicitária na RDP pautar-se-á pelos princípios estabelecidos na Lei da Rádio e adequar-se-á às regras estabelecidas na demais legislação aplicável.

Artigo 12.º  
(Dever de prestação de informações)

Os órgãos de gestão e fiscalização da RDP têm o dever de informar 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 13.º  
(Indicação dos órgãos administrativos)

Os órgãos administrativos da RDP são o conselho geral, o conselho de gerência e a comissão de fiscalização.

Artigo 14.º  
(Requisitos dos titulares dos órgãos administrativos)

Os membros dos órgãos administrativos da RDP devem ser cidadãos portugueses no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Artigo 15.º  
(Duração do mandato e substituição)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RDP são nomeados por despacho do Primeiro-Ministro e do Ministro da Tutela 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 16.º  
(Posse)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RDP tomam posse perante o Ministro da Tutela.

2 — Enquanto se não verificar o efectivo início de funções dos membros nomeados para um dado mandato, mantêm-se em funções os do mandato anterior.

Artigo 17.º  
(Causas e formas de destituição dos membros dos órgãos administrativos)

1 — Os membros dos órgãos administrativos da RDP podem ser destituídos a todo o tempo, por conveniência de serviço, ou 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 — O procedimento salvaguardará sempre as garantias de defesa concedidas aos gestores públicos.

Artigo 18.º  
(Deliberações)

1 — Para que qualquer dos órgãos administrativos da RDP delibere validamente é necessário que esteja presente ou devidamente representada a maioria dos respectivos membros em exercício.

2 — A representação referida no número anterior só é permitida através de um membro presente do mesmo órgão e efectuar-se-á por simples carta mandadeira. O número dos membros representados não podem exceder um terço da totalidade dos membros do órgão de que se trata.

3 — As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes e representados, tendo o presidente o voto de qualidade em caso de empate.

4 — 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 19.º  
(Deliberações definitivas e executórias)

1 — Das deliberações definitivas e executórias do conselho de gerência, bem como dos actos da mesma natureza praticados por delegação sua, cabe recurso para o Ministro da Tutela e do acto deste para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos gerais de direito.

2 — Têm legitimidade para interpor recurso os que nisso tiverem interesse, nos termos gerais, além de qualquer dos membros do órgão recorrido que não tenha votado a deliberação.

## SECÇÃO II

### Conselho geral

#### Artigo 20.º (Composição)

1 — O conselho geral é constituído por representantes do Ministério das Finanças e do Plano e da Tutela, dos governos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, dos trabalhadores da empresa e da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.

2 — A presidência do conselho geral compete ao Ministro da Tutela ou ao seu representante.

#### Artigo 21.º (Competência)

1 — Compete ao conselho geral:

- a) Apreciar e votar os planos plurianuais de actividade e financeiros;
- b) Apreciar e votar, até 15 de Outubro de cada ano, o plano anual de actividade e o orçamento relativos ao ano seguinte;
- c) Apreciar e votar, até 31 de Março de cada ano, o relatório, o balanço, as contas de exercício e a proposta de aplicação de resultados respeitantes ao ano anterior, bem como o respectivo parecer da comissão de fiscalização;
- d) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir os pareceres ou recomendações que considerar convenientes;
- e) Eleger o vice-presidente e o secretário do conselho.

2 — O conselho geral poderá solicitar ao conselho de gerência ou à comissão de fiscalização os elementos de informação necessários para o desempenho das suas funções.

#### Artigo 22.º (Regime das sessões)

1 — O conselho reunirá sempre que o seu presidente o convoque e pelo menos uma vez por ano.

2 — Às reuniões do conselho geral devem assistir um ou mais membros do conselho de gerência, sem direito a voto e os membros da comissão de fiscalização.

#### Artigo 23.º (Designação)

Os membros do conselho geral são designados da forma seguinte:

- a) Um pelo Ministro das Finanças e do Plano;
- b) Um pelo Ministro da Tutela;
- c) Um pelo Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores;
- d) Um pelo Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira;
- e) Um pelos trabalhadores da empresa, pela mesma forma utilizada para a designação por estes do vogal do conselho de gerência;
- f) Um pelo presidente do conselho de gerência da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.

## SECÇÃO III

### Conselho de gerência

#### Artigo 24.º (Composição)

1 — O conselho de gerência é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais, nomeados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Tutela, precedendo consulta, nos termos da lei, ao Conselho de Informação para a RDP e ainda o vogal eleito pelos trabalhadores, nos termos legais.

#### Artigo 25.º (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;

3 — 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) Criar um conselho directivo e definir a sua composição, estrutura, atribuições e competência, no qual poderá delegar, no todo ou em parte, poderes da sua competência;
- c) Submeter à atempada aprovação dos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela, para efeitos de tutela económica e financeira, os planos de actividade económica e financeira, anuais e plurianuais, os planos de desenvolvimento da empresa, bem como os orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte;
- d) Elaborar o relatório e as contas e apresentá-los para os devidos efeitos ao Ministério da Tutela;
- e) Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis;
- 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) Deliberar sobre o exercício, modificação ou cessação de actividades acessórias das atribuições da Empresa;
- j) Celebrar contratos-programa com o Estado, contrair empréstimos e celebrar os demais contratos necessários à prossecução da actividade da RDP, obtidas que sejam as mencionadas autorizações;
- k) Fixar as condições de trabalho e regulamentar a organização interna da empresa;
- l) 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 26.º (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 qualquer 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 27.º

(Vinculação da empresa em actos 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 28.º

(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 da maioria dos membros deste conselho ou da comissão de fiscalização.

2 — 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.

#### Artigo 29.º

(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 — 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.

3 — 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.

4 — 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.

5 — 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 30.º

(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 metade desses trabalhadores, de entre outras pessoas de formação contabilística devidamente qualificadas para o cargo.

3 — Um dos membros será obrigatoriamente revisor oficial de contas.

Artigo 31.º  
(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 plurienais, dos programas anuais de actividade e dos orçamentos anuais;
- d) Examinar a contabilidade da empresa;
- e) Verificar as exigências 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 ilegalidade 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 geral ou pelo conselho de gerência.

Artigo 32.º  
(Dever de fundamentação)

As recusas de visto da comissão de fiscalização e os votos discordantes dos seus membros serão sempre fundamentados.

Artigo 33.º  
(Reuniões)

A comissão de fiscalização terá uma reunião ordinária e as reuniões extraordinárias que forem convocadas pelo presidente, por dois vogais ou pelo conselho de gerência.

Artigo 34.º  
(Remuneração)

Os membros da comissão de fiscalização receberão as remunerações fixadas na lei.

Artigo 35.º  
(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.

## CAPITULO III

### **Conselho de informação**

Artigo 36.º  
(Indicação remissiva)

A garantia dos objectivos constitucional e legalmente atribuídos à RDP, em matéria de informação, é atribuição do Conselho de Informação, nos termos legais.

## CAPÍTULO IV

### **Tutela**

Artigo 37.º  
(Ministro da tutela)

Para efeito do previsto neste Estatuto e para todos os demais efeitos o Ministro da Tutela é o titular da pasta da Comunicação Social.

Artigo 38.º  
(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;
  - 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 Ministério da Tutela sejam conferidos por lei ou pelo presente Estatuto.
  
- 2 — Dependem da autorização ou aprovação dos Ministros da Tutela e das Finanças e do Plano:
  - a) Os planos de actividade económica e financeiros anuais e plurianuais;
  - b) Os orçamentos anuais de exploração e de investimento, bem como as suas actualizações, os planos de desenvolvimento da empresa, designadamente no campo de produção e da rede de emissão;
  - c) Os critérios de amortização e reintegração;
  - d) O balanço, demonstração dos resultados e a aplicação destes, designadamente a constituição de reservas;
  - e) 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;
  - f) O estatuto do pessoal, em particular no que respeita à fixação de remunerações.

## CAPÍTULO V

### **Gestão patrimonial o financeira**

Artigo 39.º  
(Princípio fundamental e receitas)

1 — Para realização dos seus fins estatutários a RDP administrará o seu património de acordo com as regras disciplinares 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) O produto de alienação de bens próprios;
- h) Quaisquer outras receitas que lhe advenham do exercício da sua actividade.

Artigo 40.º  
(Aquisição e conservação do património)

1— A RDP manterá em bom estado de funcionamento todos os equipamentos, máquinas, utensílios, acessórios e sobressalentes 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 potencialidades 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 41.º  
(Administração de bens)

1 — A RDP administra os bens do domínio público do Estado afectos 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 42.º  
(Obtenção de crédito)

1 — A RDP pode contrair empréstimos, titulados e garantidos por qualquer das formas de uso corrente, nomeadamente através de emissão de obrigações e da prestação de garantias reais.

2 — A contratação de empréstimos em moeda nacional por prazo superior a sete anos, ou que excedam a sua capacidade de amortização, ou em moeda estrangeira, qualquer que seja o prazo, ou ainda através da emissão de obrigações, depende da prévia autorização dos Ministérios das Finanças e do Plano e da Tutela.

Artigo 43.º  
(Plano financeiro)

1 — A gestão económica e financeira da RDP será programada 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 44.º (Regras orçamentais)

1 — A RDP elaborará em cada ano económico orçamentos de exploração e investimento, por grandes rubricas, a submeter à aprovação dos Ministros das Finanças e do Plano e 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 pelos Ministros das Finanças e do Plano e da Tutela.

3 — Os projectos dos orçamentos a que se refere o n.º 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 por 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 45.º (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 assinalados 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 46.º (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 da Tutela e das Finanças e do Plano, 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 47.º (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, aos Ministros das Finanças e do Plano e da Tutela, que os apreciarão e aprovarão até 30 de Abril, considerando-se tacitamente aprovados decorrido esse prazo.

3 — Os documentos mencionados no n.º 1 serão, após a sua aprovação, 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.

## CAPITULO VI

### **Pessoal da empresa**

#### Artigo 48.º (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 (a prazo ou por tempo indeterminado) ou do contrato de prestação de serviços e o da duração do trabalho, este após a necessária regulamentação, com as adaptações que venham e ser feitas por decreto.

2 — As questões emergentes do contrato individual de trabalho ficam sujeitas à jurisdição dos Tribunais de Trabalho.

3 — É ainda aplicável aos trabalhadores, com as necessárias adaptações, o regime do Decreto n.º 47 991, de 11 de Outubro de 1967.

#### Artigo 49.º (Comissão 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 de 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 50.º (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 rádio.

2 — São nomeadamente vedadas aos trabalhadores da RDP quaisquer formas de publicidade oculta.

3 — Constituirá desobediência, para os efeitos da alínea *d)* do n.º 2 do artigo

10.º do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, na redacção do Decreto-Lei n.º 84/76, de 28 de Janeiro, a violação do disposto nos números antecedentes.

Artigo 51.º  
(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 52.º  
(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 53.º  
(Regime fiscal)

1 — A RDP beneficiará das isenções de impostos directos e indirectos e de taxas definidas na Lei da Rádio.

2 — O pessoal da RDP fica sujeito, quanto às respectivas remunerações, à atribuição que incide sobre as remunerações pagas aos trabalhadores das empresas privadas.

Artigo 54.º  
(Interpretação)

1 — Ao Ministro da Tutela cabe publicar os regulamentos que se mostrem necessários para a boa execução destes Estatutos.

2 — Quaisquer dúvidas surgidas na interpretação dos presentes Estatutos serão esclarecidas por despacho do Ministro da Tutela.

CAPÍTULO VIII

**Disposições gerais e transitórias**

Artigo 55.º  
(Disposições transitórias)

1 — Os trabalhadores oriundos da ex-Emissora Nacional de Radiodifusão e subscritores da Caixa Geral de Aposentações continuam em tudo subordinados ao Estatuto da Aposentação e aos diplomas que estabelecem a Assistência na Tuberculose, o subsídio por morte e pensões de sobrevivência aplicáveis aos funcionários civis do Estado.

2 — Os encargos com a aposentação e as pensões de sobrevivência, incluindo os ocorridos desde a data da criação da RDP, são da exclusiva responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações e do Montepio dos Servidores do Estado.

# COMISSÃO CONSTITUCIONAL

## Parecer n.º 13/80

*Autorização legislativa — Sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Iniciativa privada.*

Ao abrigo do disposto no artigo 227.º, n.º 3, da Constituição, o Conselho da Revolução deliberou apreciar a constitucionalidade do decreto do Governo registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80. De harmonia com o disposto nos 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 solicitada à Comissão Constitucional a emissão do necessário parecer.

### I

1. O decreto em análise fundamenta-se na Lei n.º 2/80, de 14 de Março, segundo a qual fica o Governo autorizado a alterar a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, caducando a autorização, se não for utilizada no prazo de sessenta dias.

No uso desta autorização legislativa o Conselho de Ministros aprovou, em 20 de Março, um decreto que veio a ser declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução, através da sua Resolução n.º 140/80, aprovada em 10 de Abril. No uso da referida autorização legislativa o Conselho de Ministros aprovou, em 15 de Abril, novo decreto, também ele declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução, através da sua Resolução n.º 158/80, aprovada em 28 de Abril. Ainda no uso da mesma autorização legislativa o Conselho de Ministros aprovou, em 29 de Abril, novo decreto sobre cuja constitucionalidade o Conselho da Revolução entendeu dever pronunciar-se. É esse decreto que agora cumpre apreciar.

2. As alterações preconizadas pelo decreto em análise relativamente ao texto da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, cifram-se, quanto ao essencial, no seguinte:

- a) O artigo 3.º da Lei vedava a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza a actividade bancária e seguradora. Sem prejuízo, todavia, de permitir a actividade das caixas económicas, das caixas de crédito agrícola, das sociedades de desenvolvimento regional e das instituições parabancárias, designadamente sociedades de investimento, bem como, no sector de seguros, as empresas mutualistas e do tipo cooperativo — actividade cujo exercício seria regulado por decreto-lei a publicar no prazo de noventa dias.
- b) Diferentemente, o decreto em apreciação dispõe, quanto ao artigo correspondente, que o exercício da actividade bancária e seguradora por empresas privadas e outras entidades da mesma natureza ficará dependente das condições a fixar através de decreto-lei, de acordo com as directivas de política económica, monetária e financeira definidas pelo Governo e deverá garantir a captação e a segurança das poupanças e a aplicação de meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico do país.
- c) O artigo 4.º, n.º 3, da lei dispunha poder o Governo autorizar a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza — sem prejuízo da viabilidade e desenvolvimento das empresas públicas do sector — o exercício da actividade dos transportes marítimos.
- d) O decreto em análise, na nova redacção dada ao artigo 4.º, n.º 2, alarga a possibilidade de autorização a toda a actividade dos transportes, marítimos ou não.
- e) A nova redacção do artigo 5.º, n.º 1, elimina, dentre os sectores industriais de base cujo acesso seria vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, a indústria de refinação de petróleos (cujas condições de acesso serão, nos termos do novo n.º 4 daquele artigo, fixadas pelo Governo através de decreto-lei), a indústria adubeira e a cimenteira.

- f) Finalmente, enquanto o artigo 8.º da lei referia a exclusão da apropriação por entidades privadas dos bens de produção e meios afectos às entidades consideradas nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, restringe a nova redacção essa exclusão às actividades consideradas nos artigos 4.º e 5.º, uma vez que a nova redacção do artigo 3.º não contempla agora actividades vedadas a empresas privadas.

## II

*Não há razão impeditiva de que a Comissão Constitucional aprecie e emita parecer sobre o fundo da questão que lhe é proposta.*

Tal como foi considerado no recente parecer n.º 10/80, desta Comissão, que recaiu sobre a versão imediatamente anterior do decreto ora em apreço, podia *in thesi* suscitar-se a questão de saber se teriam sido formalmente respeitadas quer as condições de validade da autorização legislativa, quer as condições de admissibilidade da deliberação do Conselho de Ministros que deu origem ao decreto examinando. Mas as dúvidas não parecem ser, em definitivo, procedentes

Quanto às condições de validade da autorização legislativa, importa na verdade acentuar que esta não poderá ser utilizada mais de uma vez, nos termos do artigo 168.º, n.º 2, da Constituição: e que a razão disto está em se querer impedir que o Governo altere, ao abrigo da mesma autorização, o decreto-lei autorizado<sup>38</sup>. Mas se é assim, então, mesmo quando se possa discutir qual a formalidade que completa e torna perfeito o acto normativo; e mesmo que se considere que uma tal formalidade não tem de ser sempre, e para todos os efeitos, a da publicação — sempre será certo que a autorização legislativa só deve considerar-se «utilizada», no sentido do citado preceito constitucional, quando em virtude dela se tenha verificado um acto legislativo dotado de eficácia na ordem jurídica, é dizer, que altere a ordem jurídica e tenha, neste sentido, efeitos externos. Ora, que isto possa suceder com actos legislativos inconstitucionais é o que justamente visa impedir todo o sistema de fiscalização preventiva da constitucionalidade (artigos 277.º e 278.º da Constituição) — possa esse impedimento ser ainda (artigo 278.º, n.º 2) ou não (artigo 278.º, n.º 3) afastado.

Quanto às condições de admissibilidade da deliberação do Conselho de Ministros, urge ponderar que a deliberação é em todo o caso posterior à aprovação da Resolução do Conselho da Revolução, não se vendo que à publicação desta haja de pertencer uma espécie de efeito constitutivo relativamente à admissibilidade de uma nova deliberação do Conselho de Ministros. E, de qualquer forma, tratar-se-á aqui de uma espécie de *interna corporis* sem directa e imediata relevância jurídico-constitucional.

## III

A Comissão Constitucional é de parecer que as *normas constantes do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80 e agora em apreciação não infringem o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados*. Com efeito:

1. A Constituição da República Portuguesa de 1976 pronuncia-se indubitavelmente a favor da construção de uma República «empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes» (artigo 1.º) e de um Estado democrático «que tem por objectivo assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras» (artigo 2.º). Mas daqui não retira ela uma decisão por um *determinado e fixo* sistema económico. A Constituição quis, pelo contrário, que, dentro dos ditames gerais de carácter socioeconómico que consagra, a ordenação económico-social e, nomeadamente, a forma e o grau de socialização dos meios de produção e da riqueza ficassem na dependência das circunstâncias de cada momento — única forma de garantir a sua adequação «às características do presente período histórico» [artigo 9.º, alínea c)].

Coerentemente com esta sua decisão fundamental, consagrou o legislador constitucional, de forma terminante, a irreversibilidade das nacionalizações efectuadas

<sup>38</sup> Assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, p. 336.

depois de 25 de Abril de 1974 (artigo 83.º, n.º 1); mas já, por outro lado, cometeu à lei — e, portanto, à directa e mutável incidência da regra da maioria — a definição dos sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza (artigo 85.º, n.º 2). E se, de uma parte, impôs que na fase de transição para o socialismo houvesse «três sectores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais, definidos em função da sua titularidade e do modo social de gestão» (artigo 89.º, n.º 1), já de outra parte conferiu à lei a capacidade de determinar «os meios e as formas de intervenção e de nacionalização e socialização dos meios de produção» (artigo 82.º, n.º 1). São estes os parâmetros determinantes do regime económico constitucionalmente consagrado e que esta Comissão vem designando de forma compreensiva<sup>39</sup>, na esteira da doutrina<sup>40</sup>, por «regime económico complexo, pluralista ou misto».

Dentro dos parâmetros assinalados, e da grande flexibilidade que como se vê eles em todo o caso comportam, a ordenação económica e social de cada momento é uma ordenação constitucionalmente possível, mas nunca será *a única* possível. Ela é sempre, pelo contrário, determinada em larguíssima medida pela vontade do legislador ordinário, bem como pelas valorações político-económicas e político-sociais que o norteiam e pelas decisões na base daquelas tomadas, de tal sorte que estas podem a todo o momento ser substituídas por outras. Pelo que não é, em si, susceptível de censura constitucional a circunstância de uma nova lei vir modificar a ordenação económico-social anteriormente vigente. Ponto é só que, naturalmente, os parâmetros jurídico-constitucionais imperativos não sejam ofendidos.

2. A versão actualmente em exame do Decreto n.º 39-G/80 mantém-se dentro dos limites imperativos constitucionais e da interpretação que lhes tem sido dada — nomeadamente ao artigo 85.º, n.º 2, mas também ao artigo 89.º, n.ºs 1 e 2 — por esta Comissão Constitucional. Interpretação tão detalhada e minuciosa, e decerto tão presente também, vista a data recentíssima em que teve lugar, que se não tornará agora necessária à Comissão uma nova referência em pormenor, antes bastando demonstrar, neste relato, a conformidade do decreto em apreço com uma tal interpretação:

a) O decreto examinando pode desde logo louvar-se da doutrina constante do parecer n.º 15/77, de 17 de Junho, desta Comissão, que recaiu sobre o decreto da Assembleia da República de que resultaria a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho.

De acordo com uma tal doutrina, na verdade, por um lado, «a Constituição absteve-se [...] de estabelecer qualquer critério ou princípio que servisse de base à definição de sectores básicos da economia pela lei ordinária, embora esta definição não possa deixar de ser vista na perspectiva global dos seus princípios preceptivos e objectivos programáticos»; e, por outro lado, a concessão da gestão ou da exploração de empresas integradas no sector público a entidades privadas não as faz reverter ao sector privado, antes permite manter a sua pertinência ao sector público.

Ora, neste sentido vai a circunstância de o presente decreto não determinar qualquer alteração do artigo 9.º da Lei n.º 46/77, que justamente prevê a possibilidade daquela concessão de gestão ou de exploração.

b) Por outro lado, também a interpretação do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição perfilhada no parecer n.º 8/80 desta

Comissão se mostra não contrariada agora pelo decreto em exame. Deste resulta, com efeito, a existência de um conjunto de sectores básicos em absoluto vedados à actividade da iniciativa privada, de tal modo que relativamente a eles não é sequer possível a concessão de gestão ou de exploração a entidades privadas.

É o que resulta, com segurança, da combinação do artigo 4.º do decreto em análise com o artigo 9.º da Lei n.º 46/77 — o qual, como se disse, permanece inalterado —, que deixa vedados (no sentido dado a este termo constitucional pelo parecer n.º 8/80) à iniciativa privada os sectores referidos no primeiro daqueles preceitos.

c) Finalmente, também a concepção que logrou vencimento no parecer n.º 10/80 desta Comissão se mostra agora acolhida pelo legislador ordinário. De facto, a opinião emitida nesse recentíssimo parecer foi no sentido de que os princípios constitucionais

---

<sup>39</sup> Nos seus pareceres n.ºs 8/80, de 8 de Abril, e 10/80, de 22 de Abril.

<sup>40</sup> Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 1), pp. 100 e segs.; J. Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, 1978, p. 514; Sousa Franco, «Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976», *Estudos sobre a Constituição*, III, p. 569.

informadores do nosso sistema económico (definido como complexo, pluralista ou misto) impõem que, na delimitação dos sectores produtivos, a exclusividade económica do Estado não possa ficar restrita a sectores básicos não lucrativos ou insuficientemente rendíveis.

Ora, a inclusão das indústrias de armamento, petroquímica de base e siderúrgica no artigo 5.º do decreto examinando não deixa dúvidas sobre o facto de que, de acordo com a actual versão do Decreto n.º 39-G/80, não é apenas o chamado «sector público administrativo» ou dos serviços básicos da colectividade que é vedado (no sentido dado a este termo pelo parecer n.º 8/80) à iniciativa privada. Antes continuam inacessíveis ao alcance da iniciativa privada sectores de actividade que são indiscutivelmente rentáveis e que na generalidade dos Estados de Direito lhe estão abertos sem reservas — assim se retirando as devidas consequências, também nesta matéria, da *especificidade* da Constituição económica portuguesa vigente e dos *particularismos* do modelo económico nela institucionalizado.

3. Fica, assim, justificada a asserção de que o decreto examinando se até à interpretação que esta Comissão vem dando aos artigos 85.º e 89.º da nossa Lei Fundamental. Do seu confronto com a lei vigente ressalta apenas, no essencial, que em alguma medida se restringiu o número de sectores que se encontram vedados à iniciativa económica privada. O que vale por dizer, concretamente, que — diferentemente do que sucedia até aqui — a iniciativa privada poderá agora vir eventualmente a desenvolver-se nos sectores da banca, dos seguros e das indústrias de refinação de petróleos, cimenteira e adubeira. Verifica-se, pois, que o legislador ordinário pretendeu somente exercer a prerrogativa constitucional — que lhe continua a ser assegurada pelo conteúdo constitucionalmente assumido do princípio da divisão dos poderes<sup>41</sup> — de, com respeito pelas directrizes interpretativas desta Comissão Constitucional, indicar quais os sectores reservados em exclusivo à iniciativa estadual e quais aqueles outros onde a iniciativa privada pode igualmente ser admitida a actuar.

Tal repartição — disse-o expressamente esta Comissão nos pareceres n.ºs 15/77<sup>42</sup> e 8/80 e reafirma-o agora, especificando o que em geral ficou já assinalado *supra*, no ponto 1 — não se encontra constitucionalmente predeterminada. E na ausência de indicação da Lei Fundamental, não se vê que se possa encontrar noutra sede — para além daquilo que se consignou nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80 — qualquer ordem de considerações que lhe sirva de sucedâneo. Designadamente, não se lobra que a «natureza das coisas» ou a «essência última» do regime económico complexo, pluralista e misto acolhido na Constituição possam inculcar, no silêncio da Lei Fundamental<sup>43</sup>, a necessária inclusão desta ou daquela actividade, designadamente a bancária e a seguradora, num ou noutro dos sectores. Pretendê-lo, ainda que a coberto de considerações de «cientificidade» que pretensamente decorreriam do modo de ser próprio do regime económico consignado na Constituição, seria puxo doutrinário.

E o dizê-lo oferece ensejo a um última consideração fundamental para dar a compreender exactamente a posição da Comissão Constitucional nesta matéria. A instituição da fiscalização concentrada da constitucionalidade das leis consagrada na nossa Lei Fundamental não é o mesmo que institucionalização de uma espécie de *gouvernement des juges*. Pelo que há-de esta Comissão ter presente que se lhe impõe uma actuação respeitadora do «primado político do legislador» e prezadora de um sentido de *self-restraint* que a faça participar de uma função de guardião da Constituição, não de sua pastora ou, ainda menos, dona. Só assim se crê respeitar a função do legislador ordinário como instância competente para a conformação política (correlato necessário do conteúdo de sentido próprio do princípio da separação dos poderes) e se atentará em que «o prestígio de qualquer tribunal constitucional depende da sua contenção, de se saber autolimitar, ao traçar as fronteiras entre o direito e a política»<sup>44</sup>. Outro modo de actuação, por mais nobres que pudessem ser (sem que disso importasse curar) as suas motivações últimas, legitimaria a célebre interrogação de Hughes, *Chief Justice* do *Supreme Court* dos Estados Unidos da América, e os receios de arbítrio dos intérpretes constitucionais que lhe vão intimamente

<sup>41</sup> Sobre ele cf. o parecer n.º 16/79, de 21 de Junho, desta Comissão Constitucional.

<sup>42</sup> *Pareceres da Comissão Constitucional*, n, 1977, pp. 67 e segs.

<sup>43</sup> Também aqui se acolhe o princípio — que informa todo o parecer n.º 15/77 — de que as nacionalizações operadas em 1975 abrangeram *empresas*, mas não *sectores* da economia.

<sup>44</sup> Assim, O. Bachof, *Comparative Law Review*, 12 (1978), p. 13.

associados: «We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is?»

45

#### IV

Nestes termos, não vendo que exista desconformidade entre as normas e princípios constitucionais, de um lado, e o decreto em apreciação, do outro, a Comissão Constitucional emite parecer no sentido de que *o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade da actual versão do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80.*

Lisboa e Comissão Constitucional, 13 de Maio de 1980. — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Jorge Miranda* (com a declaração de voto anexa) — *Afonso Cabral de Andrade* — *José António Fernandes* — *Joaquim Costa Aroso* — *Jorge Campinos* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *Fernando Amâncio Ferreira* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *Luís Nunes de Almeida* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa) — *Ernesto Augusto Melo Antunes* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa).

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Concordo com o parecer, com a serena e firme convicção de seguir a mesma linha interpretativa e os mesmos critérios jurídicos — e só jurídicos — que têm orientado o meu entendimento da questão da vedação de sectores básicos da economia a empresas privadas e, em geral, o meu entendimento da Constituição económica portuguesa.

Nenhuma alteração houve dos dois pareceres anteriores — os n.ºs 8 e 10/80, de 8 e 22 de Abril — para este, tal como não houve relativamente ao parecer n.º 15/77, de 17 de Junho. O meu voto hoje é coerente com o que nesses diversos momentos, frente a diferentes diplomas, tive oportunidade de emitir.

Inequivocamente assim resulta do próprio teor do presente parecer e do confronto que se estabeleça com esses outros pareceres, de que irei transcrever alguns passos mais ilustrativos.

2. No parecer n.º 15/77, *ex professo* apenas foi apreciada uma dúvida de constitucionalidade, a única então suscitada: saber se o conteúdo do artigo 9.º do decreto (que depois se converteria na Lei n.º 46/77, de 8 de Julho) não afrontaria a letra ou (e) o espírito da Constituição, dado o que nesta se dispõe nos artigos 83.º e 89.º<sup>46</sup>

Apesar disso, referindo-se ao artigo 85.º, n.º 2, não deixou a Comissão Constitucional de escrever: «A Constituição absteve-se compreensivelmente, aliás — porque se não trata de um programa de Governo — de estabelecer qualquer critério ou princípio que servisse de base à definição de sectores básicos da economia pela lei ordinária, embora esta definição não possa deixar de ser vista na perspectiva global dos seus princípios preceptivos e objectivos programáticos»<sup>47</sup>

3. A procura do alcance do artigo 85.º, n.º 2, seria levada a cabo — e pela primeira vez, tendo em conta tanto a jurisprudência como doutrina — no parecer n.º 8/80, de que fui relator, e nos seguintes termos (n.º 12):

1) Somente nos sectores básicos da economia pode haver vedação de actividade às entidades privadas, não em sectores não definidos como básicos;

2) Sectores básicos de economia parecem não equivaler necessariamente a sectores vedados à iniciativa económica privada, a esta parecem só estar vedados os sectores básicos que a lei determine;

3) Nesta linha, há que distinguir entre sectores básicos não vedados a entidades privadas — em que elas podem, portanto, exercer a sua actividade, livre ou condicionadamente — e sectores básicos vedados a entidades privadas;

---

<sup>45</sup> *Apud* Edward Corvin, *The Constitution and What it Means Today*, Princeton, 1948, p. XIII.

<sup>46</sup> Vide *Pareceres*, II, p. 68.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 67.

- 4) Tem de haver sectores básicos da economia nos quais seja vedada a actividade às empresas e outras entidades privadas — e não apenas condicionada;
- 5) Trata-se de vedação de actividade e não apenas de vedação de titularidade — pois que se trata de restrição à iniciativa privada (e é o próprio artigo 85.º, n.º 2, a falar em «actividade») e só, por via dela, restrição do âmbito do sector privado de meios de produção;
- 6) Problema de titularidade põe-se, sim, quando se fale em colectivização — não tem de haver forçosa coincidência entre colectivização e sector público, salvo quanto às nacionalizações (artigo 83.º, n.º 2); pode haver bens colectivizados sem pertencerem ao sector público ou ao sector público estadual (artigo 89.º, n.º 2, *a contrario*) e pode haver, fora dos sectores básicos da economia, iniciativa privada em face de bens colectivizados (artigo 97.º, n.º 2, e, segundo o entendimento da Comissão Constitucional no parecer n.º 15/77, artigo 9.º, da Lei n.º 46/77);
- 7) A vedação à actividade de entidades privadas é um *aliud* em relação ao princípio da apropriação colectiva; é uma regra mais limitativa da iniciativa privada do que a da apropriação colectiva de meios de produção;
- 8) O artigo 89.º, n.º 4, ao desenhar (ou ao desenhar aparentemente) por exclusão de partes o sector privado não exige uma prévia e plena definição dos sectores público e cooperativo; articula-se, porém, nitidamente com os artigos 83.º e 85.º, n.º 2, pois é «no quadro da Constituição» que a iniciativa privada pode desenvolver-se (artigo 85.º, n.º 1);
- 9) A vedação da actividade por entidades privadas pode não querer dizer reversão ou reserva do sector público — não fica, porventura, excluída a iniciativa cooperativa ou iniciativa económica em obediência aos princípios cooperativos (artigos 84.º, n.º 2, e 89.º, n.º 3);
- 10) A Constituição não define no artigo 85.º, n.º 2, os sectores básicos da economia, nem os sectores básicos da economia nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza;
- 11) Essa definição pertence à lei (que é, repete-se, em princípio a lei da Assembleia da República e pode ser também decreto-lei do Governo precedendo autorização legislativa), à luz dos princípios e preceitos constitucionais;
- 12) O legislador ordinário dispõe de uma margem de discricionariedade na fixação dos sectores básicos e dos sectores básicos vedados, mas não de tal sorte que possa ou erigir todos os sectores em sectores básicos (ou, quiçá, em sectores básicos vedados) — o que poria em causa a garantia do sector privado — ou, inversamente, deixar de proceder à vedação — o que frustraria a prescrição de vedação; numa hipótese ou noutra, deixaria de haver os limites entre o sector público e o sector privado, a que alude o artigo 139.º, n.º 3, alínea a);
- 13) O legislador dispõe, por isso mesmo, de larga adaptabilidade a novas circunstâncias — se têm de ser deixados não vedados sectores que dão sentido à existência de um sector privado e se têm de ser vedados sectores que dão sentido à regra de vedação, o que é hoje livre ou vedado pode ser amanhã alterado pelo legislador dentro dos limites razoáveis de aplicação daqueles princípios e preceitos constitucionais.

#### 4. Logo de seguida (n.º 13), procurava-se explicar o sentido do preceito:

A sua *ratio legis* afigura-se a de um sistema económico complexo, pluralista ou misto, orientado por um objectivo — a socialização dos meios de produção e da riqueza, de harmonia com as características do presente período histórico, que é tarefa fundamental do Estado [artigo 9.º, alínea c), 1.ª parte] — e conformado pela vontade popular, de que é expressão, em cada momento, a lei.

É porque a Constituição concebe uma economia complexa, pluralista ou mista (consoante se queira) que garante os três sectores de propriedade dos meios de produção e que marca (ou prescreve) limites entre eles. Um desses limites consiste na vedação de certos (mas necessariamente de alguns) sectores básicos da economia à actividade privada.

É porque a Constituição visa um objectivo transformador [artigo 81.º, alíneas c) e d)] que, mais especificamente, se exclui a actividade privada em certos sectores básicos. Não é já então uma dimensão maior ou menor do sector público que se vem salvaguardar — como no artigo 83.º, n.º 1 — é a subordinação da actividade económica nesses sectores a critérios diferentes dos da iniciativa privada, a critérios

inerentes à iniciativa pública e, porventura, à iniciativa cooperativa. Não é já então um determinado regime jurídico de qualquer empresa que se cura de manter; é a subordinação do poder económico privado ao poder político democrático, subordinação essa que pode justificar a sua exclusão de certas zonas mais delicadas da economia nacional.

Podia acrescentar-se que assim teria de ser em nome do princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção [artigos 10.º, n.º 2, 50.º, 80 e 290.º, alínea f)] e da transição para o socialismo para que apela a Lei Fundamental de 1976 (preâmbulo, artigos 2.º, 80.º, 89.º, 185.º, n.º 2, 273.º, n.º 4, etc.) — o que, desde logo, confere à iniciativa privada um estatuto que não pode ser idêntico ao que teria numa Constituição inspirada em projecto diferente. Assim como a propriedade foi deslocada dos direitos, liberdades e garantias para os direitos económicos (porque os direitos, liberdades e garantias são direitos do *ser* da pessoa, e não do *ter*) também a iniciativa privada já não é o princípio único ou basilar de toda a actividade económica.

Mas bem poderia aduzir-se ainda que, mesmo em Constituições sem esse *desideratum*, se encontram disposições análogas à do nosso artigo 85.º, n.º 2. Além do artigo 27.º da Constituição mexicana, do artigo 156.º da Constituição de Weimar, do artigo 44.º da Constituição espanhola de 1931, do preâmbulo da Constituição francesa de 1946 (em vigor por força da Constituição de 1958), do artigo 43.º da Constituição italiana, do artigo 15.º da Constituição federal alemã, do artigo 39.º da Constituição turca, dos artigos 97.º e segs. da Constituição venezuelana, seria de salientar o artigo 128.º, n.º 2, da nova Constituição espanhola de 1978 que expressamente permite à lei «reservar ao sector público recursos ou serviços essenciais especialmente em caso de monopólio».

Finalmente, é porque a Constituição estrutura um Estado democrático, baseado no pluralismo de expressão e de organização política, no sufrágio universal, na representatividade eleitoral dos partidos e no primado de competência legislativa do Parlamento (artigos 2.º, 3.º, n.º 3, 48.º, 116.º, 117.º, 167.º, etc.) que a Constituição chama a lei, votada e decretada democraticamente, à definição dos sectores básicos vedados à iniciativa privada — tal como a chama, em geral, às principais decisões sobre a organização económica. E é porque atribui à delimitação dos sectores público, cooperativo e privado uma importância capital na dinâmica político-constitucional que os decretos da Assembleia da República que sobre ela versem (juntamente com os decretos sobre relações externas, organização da defesa nacional e definição dos deveres delas decorrentes e actos eleitorais) estão sujeitos ao regime especial de veto do artigo 139.º, n.º 3.

5. Foi à luz destas considerações que a Comissão se pronunciou pela inconstitucionalidade das duas versões iniciais do decreto vindo da Presidência do Conselho de Ministros sob o registo n.º 39-G/80. Quanto à primeira, simplesmente por não prever vedação. Quanto à segunda, por não serem suficientes as vedações previstas para emprestar sentido útil ao comando do artigo 85.º, n.º 2.

Com efeito, e citando de novo o parecer n.º 8/80, o primeiro decreto «deixando abertos todos os sectores básicos da economia que contempla à actividade de empresas privadas e de outras entidades da mesma natureza — ainda que, sob diversas formas de condicionamento e de concessão de gestão — não respeita a regra constitucional preceptiva do artigo 85.º, n.º 2. Não vedando nenhum sector básico à actividade económica privada, seja qual for o regime jurídico dentro do qual ela tenha de se mover, infringe o princípio da existência de vedações, consignado naquela disposição e decorrente do sistema global da Constituição económica.

«Nem seria outra a conclusão se, acaso, se qualificasse a norma do artigo 85.º, n.º 2, como programática, porquanto as normas constitucionais ditas programáticas — independentemente do modo ou dos critérios variáveis utilizados pela doutrina para as destringir das normas constitucionais ditas preceptivas — são normas jurídicas vinculativas, cuja preterição por acção — como se verifica com o presente diploma — determina inconstitucionalidade material.

«Decerto, a disciplina constante da Lei n.º 46/77, não é uma disciplina cristalizada, insusceptível de modificação ou, muito menos, só susceptível de modificação para alargamento das áreas vedadas à iniciativa económica privada. Como qualquer lei ordinária que é, e não lei constitucional ou lei reforçada, pode ser modificada ou substituída por outra: pois a lei em democracia traduz a vontade maioritária do povo em cada momento.

Mas esta vontade não pode revestir forma ou tomar conteúdo oposto à Constituição, expressão, por seu lado, de uma vontade do povo de força jurídica superior.

«O legislador pode dilatar ou restringir em graus bastante amplos a vedação prevista no artigo 85.º, n.º 2. O que não pode, sem atentar contra a Constituição, é (insista-se) dilatá-la a ponto de destruir na prática o espaço do sector privado ou restringi-la ou eliminá-la a ponto de suprimir o próprio princípio da vedação. A Lei n.º 46/77, pode, por conseguinte, ser alterada; o que não pode é ser alterada de tal sorte que, depois de se prescreverem áreas vedadas à iniciativa privada, doravante não passasse a haver nenhuma.»

Por outro lado, no tocante ao segundo decreto — que vedava à iniciativa económica privada as actividades respeitantes à energia eléctrica, ao gás, à água, ao saneamento básico e aos correios, telégrafos e telefones — a Comissão Constitucional sublinhou, no parecer n.º 10/80, que não seria razoável que o artigo 85.º, n.º 2, se circunscrevesse «aos sectores básicos não lucrativos ou insuficientemente rendíveis» (n.º 7), «que, por definição e natureza, não invejam a essa mesma iniciativa privada» (n.º 8).

«Se assim fosse, nada distinguiria, *de jure* ou *de facto*, a actual Constituição económica portuguesa das clássicas Constituições económicas dos Estados de economia liberal pura. Estes, progressivamente desde o século passado e mais marcadamente a partir da última Guerra Mundial, vêm reservando para as entidades públicas, seja directa ou indirectamente, designadamente através da sua municipalização, as actividades económicas que o decreto em exame pretende vedar à iniciativa privada» (n.º 7).

«Se esta Comissão assumisse doutrina diferente, encontrar-se-ia inteiramente frustrada, antes mesmo de uma eventual revisão constitucional, a *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Lei Fundamental»

(n.º 8).

6. Nas quatro declarações de voto de vencido juntas ao parecer n.º 8/80, encontram-se referências ao parecer n.º 15/77, das quais pode extrair-se que foi por continuarem a acolher a doutrina deste constante que os vogais seus autores não julgaram inconstitucional o decreto do Governo em apreciação. E numa dessas declarações, disse-se mesmo que o fundamento da conclusão do parecer tinha de se buscar «na defesa frontal — claramente nos votos de vencido anexos ao parecer n.º 15/77 — da ideia de que a concessão a entidades privadas da gestão de empresas do sector público implica a sua desafecção deste sector e a sua integração no sector privado» (declaração de voto do Prof. Figueiredo Dias, IV).

Salvo o devido respeito, não creio que tais asserções sejam pertinentes. Por isso e para patentear a continuidade do meu pensamento, não quereria deixar de salientar que o problema jurídico-constitucional que se discutiu em 1977 não foi idêntico ao que se discutiu agora nos três pareceres proferidos sobre os três sucessivos decretos (os três, naturalmente, diversos) enviados pelo VT Governo Constitucional.

Em 1977, não foi sequer posta na Comissão (como se lembrou) a questão da existência de sectores básicos vedados à iniciativa de entidades privadas, não foi contestada a medida em que os estabeleceu o diploma donde sairia a Lei n.º 46/77.

O que se controverteu foi diferente: foi indagar se uma eventual concessão de gestão de empresas nacionalizadas — mas *fora* dos sectores básicos e em condições excepcionais, conforme acentuou a Comissão<sup>48</sup> — contemplada no artigo 9.º, não equivaleria a uma reprivatização. E a Comissão entendeu, e bem (mantenho esta opinião), que não se verificava tal reprivatização: a qualidade *pública* dessas empresas não era diminuída, por virem a ficar abertas, em certos termos, à actividade por parte de empresas privadas.

Em 1980, tudo residia e reside na vedação. Na primeira versão do decreto, não havia *nenhum* sector básico fechado à actividade de entidades privadas, até porque o artigo 9.º era alterado e passava a admitir concessões de gestão, mesmo sem adstricção a regras gerais e precisas, inclusivamente nos únicos sectores que pareciam vedados. Já na segunda e na terceira versões, havia sectores vedados, desde logo porque não eram introduzidas modificações no artigo 9.º da Lei n.º 46/77, mas insatisfatórios na segunda, da perspectiva da função específica do artigo 85.º, n.º 2.

Em 1977, o problema de constitucionalidade colocava-se à face dos artigos 83.º e 89.º da Lei Fundamental: do artigo 83.º, que proíbe desnacionalizações, e do artigo 89.º, que recorta os sectores de propriedade dos meios de produção através da titularidade e do modo social de gestão. E a Comissão fez apelo a um conceito de gestão indirecta, insistindo em que os requisitos formais e materiais cominados no artigo 9.º afastavam «qualquer

---

<sup>48</sup> *Pareceres*, II, pp. 73-74.

assimilação ao modo de gestão próprio do sector privado»<sup>49</sup>.

Em 1980, o problema de constitucionalidade dizia e diz respeito ao artigo 85.º, n.º 2, e, subsidiariamente, no primeiro decreto do Governo, ao artigo 89.º, por causa das alterações propostas ao artigo 9.º da Lei n.º 46/77, sendo certo que no parecer n.º 15/77 expressamente se frisa que o artigo 9.º só contrariaria o espírito da Constituição se o seu regime «fosse geral e não excepcional, definitivo e não temporário»<sup>50</sup>. Era e é o artigo 85.º, n.º 2, que estava e está em foco. Perante ele, havia que o interpretar — teleológica e sistematicamente, como cumpre em qualquer interpretação jurídica — ou seria devolvida tal tarefa para o legislador, devido à reserva da lei ali consignada?

7. Restaria indicar por que motivo não me pronunciei pela inconstitucionalidade do decreto objecto do parecer que acaba de ser votado.

Ele tem de comum com o primeiro e o segundo decretos, designadamente, a abertura da banca e dos seguros, em regime de condicionamento, à actividade económica privada. Distingue-se, porém, do primeiro, por continuar a prescrever sectores vedados e por, mantendo-se intocado o artigo 9.º da Lei n.º 46/77, não poder haver concessão de gestão de empresas nacionalizadas senão fora dos sectores básicos da economia (incluindo aqueles, entretanto, abertos à iniciativa privada) e nas aludidas condições excepcionais. Distingue-se do segundo diploma, por serem vedados não somente certos serviços públicos mas também certas indústrias de base.

Poderá perguntar-se se a diferença do segundo para o terceiro diploma é significativa, uma vez que essas indústrias se reduzem ao armamento, à petroquímica de base e à siderurgia e, mesmo assim, podendo o Governo autorizar, em casos excepcionais, o seu exercício por empresas de economia mista, com posição obrigatória mente maioritária do capital público (artigo 5.º, n.º 2).

Efectivamente, reconheço que é um núcleo mínimo de sectores que, para além dos serviços colectivos do artigo 4.º, fica vedado às empresas privadas — vedado absolutamente, caso se entenda que as empresas de economia mista previstas no artigo 5.º, n.º 2, não são, de modo algum, empresas privadas (como propendo a supor e ficou sugerido no parecer n.º 8/80, n.º 6, até porque há gestão pública e o artigo 89.º, n.º 2 da Constituição se compadece com a titularidade pública da maioria do capital) ou, doutro ângulo, vedado, salvo situações excepcionais contempladas em rigorosos moldes estritos.

Mas penso que esse mínimo ainda vem conferir sentido útil e razoável ao preceito constitucional, é o mínimo por que o legislador democraticamente legitimado pelo sufrágio da maioria pode optar (como amanhã, ao invés, poderá optar por um máximo), visto que se atém, apesar de tudo, às balizas decorrentes do sistema constitucional referidas no passo atrás transcrito do parecer n.º 8/80. E, mesmo que seja questionada a qualificação das empresas de economia mista admitidas, pelo menos, com elas, há-de verificar-se a directa e imediata subordinação do poder económico ao poder político que constitui a *ratio legis* (repito) do artigo 85.º, n.º 2.

De resto, para lá desse mínimo de vedação, não pode esquecer-se a relevância que continuam a obter *todos* os sectores básicos mencionados no decreto, ainda quando abertos à iniciativa privada por via de autorização ou de condicionamento. Em todos os sectores (entre os quais, a banca, os seguros, os transportes aéreos e ferroviários, os portos e aeroportos e a refinação de petróleo) é proibida a reprivatização de quaisquer empresas, mesmo indirectamente nacionalizadas (artigo 83.º, n.º 2, da Constituição). Em todos eles, mesmo em relação a empresas públicas criadas *ex novo*, sem nacionalização, ou que venham a ser criadas, é vedada (salvo quanto aos transportes e aos portos e aeroportos) — por identidade ou maioria da razão — a concessão de gestão (artigo 9.º da Lei n.º 46/77, o qual subsiste)<sup>51</sup>.

Outra coisa seria, decerto averiguar se, por natureza, os sectores financeiros não devem ter-se por abrangidos entre os sectores básicos. Sem contestar as razões económicas e políticas que tal inculquem, exactamente por ser assim e por, não obstante, o legislador constituinte não os ter especificado, julgo que ele deixou ao legislador ordinário a faculdade de, em cada momento, verter ou não tais termos económicos em termos jurídicos<sup>52</sup>. De

<sup>49</sup> *Pareceres*, p. 73.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>51</sup> Não pode deixar de ser esse, apesar da letra, o espírito do artigo 9.º da lei. Por exemplo, a Caixa Geral de Depósitos nunca poderá ser entregue em concessão a entidades privadas.

<sup>52</sup> Como se escreveu, embora no condicional, no parecer n.º 8/80, n.º 16.

qualquer sorte, porém, o decreto-lei, previsto no artigo 3.º do decreto, que venha a permitir o exercício das actividades bancária e seguradora por entidades privadas terá de ser sujeito ao juízo de constitucionalidade para se apurar se as condições de tal exercício respeitam aos parâmetros constitucionais e, antes de mais, asseguram uma efectiva subordinação ao poder democrático, sem abrirem caminho para a formação de novos monopólios, o que incumbe ao Estado impedir [artigos 81.º, alínea j), e 290.º, alínea f), da Lei Fundamental].

8. Ninguém estranhará que possam persistir dúvidas no meu espírito quanto à validade constitucional da terceira versão do decreto registado sob o n.º 39-G/80 na Presidência do Conselho de Ministros. Contudo, tendo dúvidas, não poderia, só por causa delas, achá-lo ferido de inconstitucionalidade — porque não é função da Comissão Constitucional (como a de qualquer órgão de garantia da Constituição) declarar a constitucionalidade, é sua função, sim, apreciar a existência ou não de inconstitucionalidade.

O meu voto não significa, nem tinha de significar, que julgue constitucional o decreto. Significa apenas que o julgo inconstitucional. — *Jorge Miranda*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, por considerar que o decreto do Governo registado na Presidência do Conselho de Ministros, uma vez mais viola os princípios e normas que resultam de interpretação conjugada dos artigos 85.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Constituição.

Os fundamentos desta conclusão, que seguidamente se expõem, brotam tão só do confronto entre esses dois preceitos constitucionais e o espírito e a letra do decreto *sub judice*. Mas se assim será — porque foi essa a via escolhida pelos três pareceres desta Comissão que versaram sobre a mesma matéria —, ter-se-á sempre presente que o legislador constituinte:

- a) Prescreveu que «todas as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras» (artigo 83.º, n.º 1);
- b) Institucionalizou um sistema de transição para o socialismo e não para uma economia de mercado ou capitalista (artigos 2.º, 185.º, n.º 2, e 273.º, n.º 4);
- c) Determinou que o sector de propriedade social «tenderá a ser *predominante*» e não o sector reservado às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza (artigo 90.º, n.º 1);
- d) Estipulou a apropriação colectiva dos *principais* meios de produção e não de *quaisquer* meios de produção [artigos 10.º, n.º 2, 50.º, 80.º e 290.º, alínea f)].

2. *Prima facie*, o artigo 5.º, n.º 1, do decreto em exame, diferentemente dos precedentes diplomas governamentais, já declarados inconstitucionais pelo Conselho da Revolução<sup>53</sup>, vem agora vedar a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso a três «sectores industriais de base», a saber: indústrias de armamento, petroquímica de base e siderúrgica.

A esta luz, pretende o parecer ora aprovado que se encontrariam satisfeitos os requisitos de constitucionalidade prescritos por esta Comissão nos seus pareceres n.ºs 8/80 e 10/80, respectivamente, de 8 e 22 de Abril. Designadamente, assim seria quanto à circunstância de os sectores básicos agora vedados à iniciativa privada, nos termos do artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, já não se acharem doravante limitados a actividades económicas não lucrativas ou insuficientemente rendíveis; e que *a fortiori*, se encontraria satisfeita a supramencionada exigência constitucional relativa à existência de sectores básicos *em absoluto* vedados à actividade de empresas privadas e outras entidades da mesma natureza.

Não explica, porém, o presente parecer, porque é que pelo facto (de se adicionar, agora, as indústrias de armamento, petroquímica de base e siderúrgica, aos sectores básicos já vedados pelo anterior decreto governamental<sup>54</sup>, se encontram constitucionalmente satis-

<sup>53</sup> Cf. as Resoluções do Conselho da Revolução n.º140/80, de 10 de Abril, e 158/80, de 28 de Abril.

<sup>54</sup> Esses sectores básicos estão definidos nas primeiras cinco alíneas do artigo 4.º do anterior decreto, tendo sido mantidos pelo actual diploma.

feitos aqueles requisitos que, claramente delimitados nos dois últimos pareceres (n.ºs 8/80 e 10/80), estabelecem «limites razoáveis» à «margem de discricionariedade» de que dispõe nesta matéria o legislador ordinário<sup>55</sup>.

Mesmo olvidando, uma vez mais, aquelas justificações constitucionais que resultam, não só do objectivo do actual sistema económico «complexo»<sup>56</sup>, mas também da própria fundamentação do princípio da vedação<sup>57</sup>, o presente parecer deveria ter explanado porque é que, desta feita, as indústrias de armamento, petroquímicas de base e siderúrgica, consubstanciam ou consomem, enfim, a *ratio legis* do artigo 85.º, n.º 2, da Lei Fundamental, isto é:

- a) O «objectivo transformador» prescrito nas alíneas c) e d) do artigo 81.º da Constituição;
- b) A incumbência, a cargo do Estado, de eliminar e impedir a formação de monopólios privados, determinada na alínea g) do mesmo preceito constitucional e repetida na alínea f) do seu artigo 290.º;
- c) A subordinação do poder económico ao poder político democrático, princípio que não resulta apenas de uma mera leitura teleológica da Constituição, segundo opinião expressa nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80, corroborada aliás pelo ensinamento da doutrina especializada<sup>58</sup>.

3. Contudo, não julgamos útil prosseguir numa senda que o parecer agora votado entendeu não trilhar. Até porque, para nós, os sectores básicos agora enumerados no já citado artigo 5.º, n.º 1, do actual decreto da Presidência do Conselho de Ministros, não são, *em absoluto e para o futuro*, realmente vedados à actividade de empresas privadas e outras entidades da mesma natureza. Desse modo, o citado decreto continua a violar o expressamente preceituado no artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, tal como foi interpretado nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80 desta Comissão.

Com efeito, depois de prescrever, no seu n.º 1, a vedação dos mencionados «sectores industriais de base» (indústrias de armamento, petroquímica de base e siderurgia), logo acrescenta o n.º 2 do referido artigo 5.º do decreto em exame: «Nos sectores industriais de base a que se refere o número anterior, o Governo pode autorizar, em casos excepcionais e por razões imperativas, o exercício de actividades a *empresas que resultem da associação do sector público*, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, *com outras entidades, designadamente estrangeiras*».

Ora, no nosso ordenamento jurídico, as empresas que resultem — para utilizar os termos deste preceito — da associação de capitais públicos e de capitais provindos de «outras entidades, designadamente estrangeiras», *não são empresas públicas*.

Isto porque, ao abrigo do diploma que regula o estatuto jurídico geral das empresas públicas (Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril), estas são, além das empresas nacionalizadas (artigo 1.º, n.º 2), «as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou *fornecidos por outras entidades públicas*, para a exploração de actividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional, tendo em vista a

---

<sup>55</sup> Não dispõe, porém, o legislador de grande *flexibilidade*, nem pode determinar o *grau* de socialização dos meios de produção, em função das circunstâncias de cada momento; pelo contrário, o artigo 9.º, alínea c), da Constituição prescreve, como tarefa fundamental do Estado, «socializar os meios de produção e a riqueza, através de *formas* adequadas às características do presente período histórico ...»; parece claro que só as *formas* de socialização é que poderão ser adequadas e não a própria socialização dos meios de produção! É manifesto que as disposições constitucionais relativas à organização económica do Estado, propõem-se incumbir os órgãos de soberania de criar os regimes jurídicos necessários à sua concretização: cf., quanto às relações existentes entre as partes dogmática e institucional das Constituições: Afonso R. Queiró e A. Barbosa de Melo, «A liberdade de Empresa e a Constituição», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XIV, n.ºs 3-4, 1967, pp. 216 e segs.

<sup>56</sup> Precisamente, nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80, se afirmou que o actual sistema económico é orientado pelo objectivo da «socialização dos meios de produção e da riqueza de harmonia com as características do presente período histórico, a qual constitui tarefa fundamental do Estado, nos termos da alínea c) do artigo 9.º da Constituição».

<sup>57</sup> A justo título, diz-se nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80 desta Comissão, que a fundamentação do princípio da vedação resulta não só do princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção [artigos 10.º, n.º 2, 50.º, 80.º e 290.º, alínea f)], mas também da transição para o socialismo para que apela a Lei Fundamental de 1976 (preâmbulo, artigos 2.º, 80.º, 89.º, 185.º, n.º 2, 273.º, n.º 4, etc.).

<sup>58</sup> Cf. Vera Jardim e outros, *Direito Económico*, sumários desenvolvidos (policopiado), Lisboa, reedição 1977/78. p. 353.

construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática e de uma economia socialista» (artigo 1.º, n.º 1).

À luz da nomenclatura ordenada por este diploma, ainda em vigor, a doutrina não pôde deixar de ensinar que, no sistema jurídico português, diferentemente aliás de certos sistemas jurídicos estrangeiros<sup>59</sup>, «o que verdadeiramente caracteriza as empresas públicas é o facto de nelas se combinarem os *capitais públicos* e a *direcção pública* com uma organização produtiva de bens ou serviços destinados à venda no mercado, mediante um preço»<sup>60</sup>.

Temos, pois, ensinam outros autores, que segundo o nosso ordenamento jurídico, nem sequer poderão ser consideradas empresas públicas as empresas «em que o Estado ou um ente público menor detenha a maioria das acções ou quotas»<sup>61</sup>; e acrescentam ainda os mesmos autores: «Também não será uma empresa pública, por maioria de razão, uma sociedade em que o Estado ou ente público menor, detendo embora uma minoria de capital assegure e controle efectivamente a sociedade (ou por força dos próprios estatutos, ou por dispersão do capital social»<sup>62</sup>.

Por isso, o artigo 85.º, n.º 2, da Constituição não exige só que a lei defina os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às *empresas privadas* propriamente ditas; exige também que a vedação se estenda a *outras entidades da mesma natureza* daquelas; ora, estão obviamente neste último caso, as empresas que se venham eventualmente a constituir ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do novo decreto, quer sob a forma de empresas de economia mista, quer sob qualquer outra forma, e mesmo que, num e noutro caso a parte do capital social oriundo do sector público esteja em posição obrigatoriamente maioritária<sup>63</sup>.

Desde logo, quanto a este último decreto e quanto aos referidos «sectores industriais de base», *não fica, em absoluto e para futuro garantido o princípio constitucional da vedação; ou amutatis mutandis, não fica alargado o princípio constitucional da exclusividade económica do Estado em novos sectores básicos.*

Isto porque, repetimos, pode o Governo, quando *soberanamente* considerar ocorridas condições que o justifiquem<sup>64</sup>, autorizar a constituição de empresas que não pertencerão ao «sector público estadual» (artigo 92.º, n.º 1, da Constituição) e que doravante exercerão actividades nos sectores básicos até então vedados ou reservados à exclusividade económica do Estado<sup>65</sup>.

4. Assim, continuamos a entender que o último decreto governamental também deve ser considerado inconstitucional pelo Conselho da Revolução. Com efeito, do estrito ponto de vista legal, a aplicação da excepção aberta pelo artigo 5.º, n.º 2, do citado decreto pode conduzir, do ponto de vista empresarial, a uma situação que seja idêntica àquela permitida pelo anterior decreto, já julgado inconstitucional pelo Conselho da Revolução.

É que, insiste-se, do cotejo dos artigos 4.º, 5.º e 8.º do decreto em exame com o

---

<sup>59</sup> Em França não existe um diploma único definidor do estatuto das empresas públicas: cf. A. de Laubadère, *Droit Public Economique*, Dalloz, Paris, 2.ª ed., 1976, pp. 471 e segs.

<sup>60</sup> Cf. A. Neto e C. Moreno, *Legislação de Empresas Anotada, ob. cit.*, p. 19 (n. 3).

<sup>61</sup> Cf. Vera Jardim e outros, *Direito Económico, ob. cit.*, p. 366.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 367.

<sup>63</sup> Entre muitas outras consequências, o Plano não será *imperativo* para este tipo de empresas, nos termos do artigo 92.º, n.º 1, da Constituição; não será pois exagerado dizer, sem esquecer a abertura das actividades bancária e seguradora à iniciativa privada, que o actual decreto restringe o alcance jurídico do Plano como instrumento orientador, coordenador e disciplinador da «construção de uma economia socialista, através da transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas...».

<sup>64</sup> Todo e qualquer jurista sabe que expressões como «razões imperativas» e «caso excepcionais», contidas no artigo 5.º, n.º 2, do decreto *sub-judice* não são susceptíveis de qualquer controlo jurisdicional.

<sup>65</sup> Por isso, a justo título, o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (Estatuto Jurídico das Empresas Públicas) estabelece no seu artigo 48.º, n.º 1: «Às sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, em que se associem capitais públicos e privados nacionais ou estrangeiros, não são aplicáveis as disposições do presente decreto-lei, salvo na medida em que os respectivos estatutos mandem aplicar alguns dos princípios aqui consagrados».

artigo 9.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, temos agora quanto a sectores básicos ditos vedados:

- a) Os sectores que são *absolutamente vedados* à iniciativa privada e a outras entidades da mesma natureza e que, abarcando as actividades descritas no anterior parecer n.º 10/80, são enumerados nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 4.º do decreto *sub-judice*;
- b) Os sectores industriais de base que, sendo em princípio vedados, *não o são absolutamente ou em todas as circunstâncias*, e que abarcam as actividades agora previstas nas já mencionadas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º do novo decreto; quanto a estas actividades, o Estado não tem um monopólio integral ou exclusivismo económico absoluto, em virtude do n.º 2 do mesmo preceito.

Aliás, quer no primeiro quer no segundo grupo de sectores acabados de distinguir, e à luz do decreto em exame, não pode o princípio da vedação ser interpretado de forma *absoluta* ou *total*. Sublinha-se este aspecto porque, nos três últimos pareceres desta Comissão relativos à delimitação dos sectores de propriedade dos meios de produção, não foi suficientemente debatido, certamente em virtude dos apertados circunstancialismos que sempre rodeiam a elaboração e a aprovação de pareceres preventivos.

Com efeito, nos termos da parte final do artigo 8.º do decreto em apreciação, as actividades referidas nos artigos 4.º e 5.º são, sem dúvida, e em princípio, vedadas a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, mas *asem prejuízo da continuação da actividade das empresas com participação de capitais privados* existentes à data da promulgação desta lei e dentro do respectivo quadro actual de funcionamento».

Destarte, partindo novamente do conceito legal de empresa pública, que atrás enunciámos, teríamos então que chegar às mesmas conclusões de inconstitucionalidade, não já quanto ao artigo 5.º, n.º 2, mas quanto ao próprio artigo 8.º do decreto em apreciação.

Porém, não se cura agora de saber se o princípio constitucional da vedação deve ser interpretado de forma absoluta ou integral, produzindo idênticos efeitos jurídicos tanto para o futuro (o que para nós é juridicamente inquestionável) como também para o passado.

De qualquer modo, os argumentos antes aduzidos levam à conclusão de que o decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros com o constante n.º 39-G/80, viola os artigos 85.º, n.ºs 2, e 89.º, n.º 2, da Constituição, pelo que o Conselho da Revolução deverá pronunciar-se pela sua inconstitucionalidade, nos termos e para os efeitos do artigo 278.º da mesma Constituição.

**5.** Contudo, antes de concluir, não se pode deixar de ponderar um último aspecto da questão, aliás já referido no parecer n.º 8/80 desta Comissão.

A actual Lei Fundamental determina que a Assembleia da República só pode ultrapassar o veto presidencial, se exercido após aprovação de lei relativa aos «limites entre os sectores da propriedade pública, cooperativa e privada», mediante uma «maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes» [artigo 139.º, n.º 3, alínea a)].

Trata-se, pois, de um regime excepcional de votação substancialmente diferente e muito mais rigoroso do que aquele que rege o veto exercido ordinariamente, para o qual o legislador constituinte apenas exige a «maioria absoluta do número de deputados em efectividade de funções» (artigo 139.º, n.º 2).

Estando presentemente perante um decreto governamental, com base em autorização legislativa concedida por mera maioria simples dos deputados presentes, entendemos sublinhar este aspecto da questão em virtude das acrescidas responsabilidades que, desde logo, pesam sobre o órgão de soberania que tem a seu cargo o controlo da constitucionalidade das leis.

Tanto mais que, como se referiu logo no início desta declaração de voto, o caso vertente diz respeito ao princípio da apropriação colectiva dos *principais* meios de produção, o qual, nos termos do artigo 290.º, alínea f), da Lei Fundamental, deverá até ser respeitado pelas leis de revisão constitucional, isto é, pelo próprio *poder constituinte derivado*. — *Jorge Campinos*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

1. É já um lugar comum afirmar-se ser particularmente difícil a interpretação

constitucional, face à matéria que constitui o objecto das próprias disposições.

A forma linear como essa interpretação foi entendida — chegou-se mesmo a defender a legitimidade, no caso concreto, do recurso exclusivo ao elemento literal — e as extrapolações que a partir daí se fizeram em algumas das declarações de voto de vencido anexas aos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80 desta Comissão, sobre os anteriores decretos do Governo emanados no uso da mesma autorização legislativa que serve de suporte ao decreto analisado no presente parecer visando a alteração da Lei n. 46/77, de 8 de Julho, leva-me a avançar algumas regras fundamentais acerca da hermenêutica constitucional que nada tem a ver com a «interpretação autêntica» (também denominada interpretação legal) nem tão-pouco com a heurística jurídica (descoberta do Direito) *contra legem*, que visa uma «correção» da lei<sup>66</sup>.

A interpretação constitucional apresenta uma *dimensão jurídica* e uma *dimensão política*<sup>67</sup>.

No concernente à *dimensão jurídica* a interpretação das normas constitucionais não se diferencia da interpretação das demais normas jurídicas. Consequentemente, faz apelo aos tradicionais *elementos de interpretação*, a saber: o *elemento gramatical* (constituído pelo texto legislativo); o *elemento histórico* (integrado por todos os materiais relacionados com a história da norma, *maxime* os trabalhos preparatórios); o *elemento racional* (respeitante ao fim visado pela lei, a denominada *ratio legis*); e o *elemento sistemático* (conexão da norma com as demais reguladoras do instituto em que se integra e com as dos institutos afins).

Mas para além da dimensão jurídica, e por força da dimensão política, a interpretação constitucional faz apelo aos valores políticos que inspiram o ordenamento e a uma particularíssima sensibilidade jurídico-política na sua pesquisa e utilização<sup>68</sup>.

«A carga de politicidade que perpassa nas normas constitucionais influenciará, desde logo, a *postura metodológica* dos autores perante a Constituição. Aqueles que optarem por concepções ideológicas e políticas substancialmente diferentes das consagradas na Constituição procurarão estabelecer novos fundamentos interpretativos para a Constituição, de forma a abalarem, directa ou indirectamente, a estrutura normativa que os obriga positivamente. Pelo contrário, a sintonia com os princípios fundamentais sobre a conformação política e jurídica da sociedade positivados através da Constituição levará os intérpretes a um *prudente positivismo*, necessário à manutenção da obrigatoriedade normativa da Constituição»<sup>69</sup>.

Pensovecchio Li Bassi enuncia algumas proposições de que não se pode duvidar no árduo trabalho da interpretação constitucional. Segundo ele é possível afirmar que o intérprete deve:

Valer-se indistintamente de todos os instrumentos e critérios utilizáveis (...);

Aproveitar-se sobretudo do método lógico, usando todas as possibilidades consentidas no emprego dos vários instrumentos do próprio método, sem descuidar alguns dos recursos oferecidos pela complexiva indagação

---

<sup>66</sup> Cf. Engisch, *Introdução ao pensamento jurídico*, 3.ª edição (tradução de Baptista Machado do original alemão *Einführung in das Juristische Denken*). p. 164.

<sup>67</sup> Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, Braga, 1979, pp. 357 e segs.

<sup>68</sup> Cf.: Mortati, «Costituzione (Dottrine generali)», in *Enciclopedia dei Diritto*, vol. XI, p. 180; e Biscaretti di Ruma, *Diritto Costituzionale*, 10.ª edição, Nápoles, 1974, p. 123.

Dizem-nos, ainda, a este respeito, Afonso Queiró e Barbosa de Melo, («A liberdade de empresa e a Constituição», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XIV, p. 225):

A melhor doutrina e a mais autorizada jurisprudência estrangeira afirmam a necessidade de interpretar a Constituição a partir da ideia de que ela exprime uma decisão global da comunidade jurídica, polarizando um sistema de valores de que as disposições singulares, de um modo claro ou difuso, constituem um simples precipitado. Para isso deve recorrer-se ao «conteúdo total da Constituição, de onde emanam certos princípios jurídicos e decisões fundamentais a que se subordinam as particulares disposições contidas no diploma constitucional», como se diz numa sentença do Tribunal Constitucional alemão.

<sup>69</sup> Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 2.ª edição, Coimbra, 1980, pp. 242 e 243.

lógica e alguns dos elementos especificados no decurso de tal indagação;

Aplicar, com todo o possível cuidado e atenção, o instrumento *teleológico* e o *sistemático*, tendo na máxima consideração a *ratio* de todas as normas e a finalidade que são chamadas a satisfazer e procurando enquadrar exactamente essas normas no inteiro *sistema* constitucional a que pertencem;

Deter-se em particular — em conclusão do processo hermenêutico — a considerar os *princípios informadores* do ordenamento constitucional, nos quais são consagrados os valores e os motivos políticos fundamentais da Constituição;

Ter em conta a concreta realidade em que operam as normas constitucionais, para extrair do exame dessa realidade oportunos elementos de avaliação que permitam averiguar o processo evolutivo das normas e evitar conclusões desligadas da vida real<sup>70</sup>.

Para além dos elementos tradicionais de interpretação, a teoria da hermenêutica constitucional deve ainda fazer apelo, sempre que necessário, ao *método tópico*, isto é, socorrer-se de toda e qualquer ideia, ponto de vista, lugar comum ou argumento que se mostre relevante para a solução do problema concreto<sup>71</sup>. É um apelo à «natureza das coisas», procurando *topoi* susceptíveis de ajudar a interpretação das normas jurídicas, «que podem ser indiferentemente retirados de princípios jurídicos fundamentais, das normas (através dos elementos de interpretação tradicionais), das decisões jurisprudenciais, das opiniões correntes, etc.»<sup>72</sup>.

A *tópica* contrapõe-se ao tipo de pensamento sistemático-dedutivo, é uma «técnica de pensar por problemas» (Viehweg).

«[...] Sempre que uma dedução conduz a um resultado insatisfatório enquanto resposta à questão nuclear, é o problema a irromper no seio do sistema, a quebrá-lo, e a exigir recurso a um novo *topos* ou ponto de vista. O recurso ao pensamento tópico é ainda de preceito nos conflitos de sistemas e na aplicação do ordenamento jurídico às concretas situações da vida»<sup>73</sup>.

Quando o raciocínio se apresenta como tópico parte-se do facto para a regra e não da regra para o facto.

2. Os elementos enunciados ajudar-me-ão a interpretar os preceitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 85.º da Lei Fundamental, segundo os quais «nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano pode exercer-se livremente a iniciativa económica privada enquanto instrumento do progresso colectivo» e «a lei definirá os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza», bem como a explicitar as razões por que julgo que o decreto analisado no parecer os viola.

Começarei por salientar que o sentido das normas em causa se captará situando-as no contexto do ordenamento jurídico-constitucional em que se encontram inseridas e que a Constituição forma uma unidade de sentido político-ideológico, sem antinomias entre os seus princípios conformadores, o que reforça o seu carácter normativo global<sup>74</sup>.

Sou, assim, chamado a mergulhar na constituição económica, isto é, naquele conjunto de preceitos e instituições que definem o sistema económico português e

---

<sup>70</sup> Pensovecchio Li Bassi, *L'interpretazione delle norme costituzionali*, Milão, 1972, pp. 80 e 81.

<sup>71</sup> Sobre a *tópica* podem consultar-se, entre outros: Engisch, *ob. cit.*, pp. 321 e 322; Baptista Machado, no prefácio à citada obra de Engisch, pp. XI e segs.; Giacomo Gavazzi, «Tópica giuridica», in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIX, pp. 409-407; Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito* (tradução da 2.ª edição do original alemão *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, por José de Sousa e Brito e José António Veloso), pp. 179 e segs.; Gomes Canotilho, *ob. cit.*, pp. 260 e segs.; Vieira de Andrade, *Direitos Constitucionais* (lições policopiadas), Coimbra, 1977, pp. 125 e segs.; Oliveira Ascensão, *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, Lisboa, 1978, pp. 462-464.

<sup>72</sup> Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 127.

<sup>73</sup> Baptista Machado, *ob. cit.*, p. XVIII.

<sup>74</sup> Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pp. 16 e 17.

caracterizam a sua ordem económica<sup>75</sup>.

E desde já posso adiantar que o princípio regulador da organização económica portuguesa não é o da liberdade de comércio e indústria e que o constituinte português, diferentemente de Böhm, não considerou a decisão pela economia de mercado como a única «justa» (*richtig*) por só ela estar de acordo com os princípios do estado de direito democrático<sup>76</sup>.

Também a Constituição económica de 1976 não se identifica com a Constituição económica de 1933. Com efeito, nela não vemos consagrado o princípio da subsidiariedade da acção do Estado em matéria económica (artigo 33.º da Constituição de 1933), conduzindo a um «intervencionismo moderado»<sup>77</sup>; igualmente não vemos recebido o princípio corporativo (artigo 5.º), possuidor da mesma matriz do liberalismo, dado não se propor extinguir a iniciativa privada, afirmando antes que o interesse individual, é o seu «estimulante mais enérgico, a mola mais potente do progresso económico»<sup>78</sup>; também a liberdade de indústria ou comércio não é elevada à categoria de direito fundamental (artigo 8.º, n.º 7, da Constituição de 1933), sendo-o somente a liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho (artigo 51.º, n.º 3, da actual Constituição).

3. Na análise da Constituição económica apenas me vou preocupar com aqueles princípios que de uma forma directa ou indirecta me ajudem a emitir um juízo sobre a constitucionalidade do decreto em apreciação, tendo sempre presente os ensinamentos de Afonso Queiró e Barbosa de Melo, segundo os quais «a nossa constituição económica [...] há-de definir-se e valer como um conjunto de vínculos para o legislador», uma vez que se ele pudesse eliminá-los teria de se lhe «reconhecer competência para modificar a decisão constituinte, quando é certo que tal competência não cabe no carácter mais ou menos rígido da Constituição Portuguesa»<sup>79</sup>.

A República Portuguesa é definida no artigo 2.º da Lei Fundamental, como um Estado democrático «que tem por objectivo assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras»<sup>80</sup>.

Nessa fase de transição, vários fenómenos determinam e caracterizam o sistema económico que se configura como de *economia mista*, «isto é, uma economia em que, lado a lado, coexistem a economia privada e a economia pública, a iniciativa económica privada e a planificação pública, o princípio do lucro da economia capitalista e o princípio da satisfação das necessidades sociais da economia socialista, o princípio da economia de mercado e o princípio da direcção central»<sup>81</sup>.

Assim:

— O Estado tem como tarefa fundamental «socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente período histórico» [artigo 9.º, alínea c)];

— A efectivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais passa pela apropriação colectiva dos principais meios de produção (artigo 50.º), o que é o reconhecimento da importância da actividade empresarial do Estado para a obtenção de avultados meios financeiros para além dos conseguidos através das receitas fiscais e que se revelam insuficientes para a efectivação daqueles direitos<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> Cf. Vital Moreira, *Economia e Constituição*, Coimbra, 1974, p. 35.

<sup>76</sup> Cf. Böhm, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, 1950, pp. 46 e segs. (*apud* Vital Moreira, *ob. cit.*, pp. 18 e 19).

<sup>77</sup> Cf. Teixeira Ribeiro, *Princípios e Fins do Sistema Corporativo Português*, pp. 64 e segs.

<sup>78</sup> Cf. Teixeira Ribeiro, *Lições de Direito Corporativo*, 1938, pp. 121 e segs.

<sup>79</sup> Afonso Queiró e Barbosa de Melo, *A Liberdade de Empresa ...cit.*, pp. 223 e 227.

<sup>80</sup> Também no artigo 89.º, n.º 1, se caracteriza o actual momento constituinte como de transição para o socialismo.

<sup>81</sup> Vital Moreira, *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Coimbra, 1976, p. 57.

<sup>82</sup> Cf. o meu estudo «Uma abordagem dos direitos sociais», in *Fronteira*, ano II, n.º 6, pp. 57 e 63.

— A organização económico-social «assenta no desenvolvimento das relações de produção socialista, mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras» (artigo 80.º)<sup>83</sup>;

— O Estado tem como incumbências prioritárias, entre outras, as seguintes, constantes do artigo 81.º: promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais [alínea c)]; operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento [alínea d)]; eliminar e impedir a formação de monopólios privados, através de nacionalizações ou de outras formas [alínea g)]; assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas, fixando a lei e a protecção às pequenas e médias empresas económicas e socialmente viáveis [alínea j)]; criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia [alínea l)]; e impulsionar o desenvolvimento das relações de produção socialistas [alínea n)];

— São irreversíveis todas as nacionalizações efectuadas depois do 25 de Abril de 1974, salvo as respeitantes às pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas, fora dos sectores básicos da economia, que poderão ser integradas no sector privado, a título excepcional, desde que os trabalhadores não optem pelo regime de autogestão ou de cooperativa (artigo 83.º);

— O Estado pode intervir na gestão das empresas privada» para assegurar o interesse geral e os direitos dos trabalhadores (artigo 85.º, n.º 3);

Haverá três sectores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais — sector público, sector cooperativo e sector privado — definidos em função da sua titularidade e do modo social de gestão, sendo o segundo critério o determinante para a classificação de cada sector (artigo 89.º)<sup>84</sup>;

— A propriedade social, que tenderá a ser predominante, tem como base 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, devendo, todavia, este último evoluir, na medida do possível, para formas autogestionárias (artigo 90.º), o que me leva a concluir que serão as formas autogestionárias que privilegiarão o sector da propriedade social, pelo que o socialismo para que aponta a Constituição portuguesa se afigura como um socialismo autogestionário<sup>85</sup>.

— A construção da economia socialista implica a transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas, devendo a organização económica e social do país ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano (artigo 91.º, n.º 1).

4. Chamados à colação os grandes *princípios informadores* da nossa ordem constitucional económica, é altura de perguntar se os meios escolhidos pelo Governo para «o necessário e urgente relançamento do investimento» que, no seu entendimento «depende, em decisiva medida, da abertura à iniciativa privada de domínios de actividade que hoje lhe estão vedados», conforme salienta no relatório do decreto, — política cujo acerto escapa à minha legitimidade de discussão —, cabem nos «quadros definidos pela Constituição» para o exercício da iniciativa económica privada.

Nas alterações apresentadas à Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, relevam, na minha óptica, como mais importantes as que abrem à iniciativa privada o exercício das actividades bancária, seguradora, refinação de petróleos e cimentos (nova redacção dos artigos 3.º e 5.º).

Não podem interpretar-se convenientemente as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 85.º da Lei Fundamental sem uma análise dos «problemas» a que pretendem aplicar-se, isto é, sem o recurso à *tópica*, o que me leva a procurar surpreender os momentos mais significativos, mesmo sob forma perfunctória das actividades acima referidas.

Começo pela banca.

Pelos Decretos-Leis n.ºs 450/74 e 451 /74, ambos de 13 de Setembro, foram

---

<sup>83</sup> Cf. ainda o artigo 10.º, n.º 2, onde se refere que o desenvolvimento do processo revolucionário impõe, no plano económico, a apropriação colectiva dos principais meios de produção.

<sup>84</sup> Cf. a minha declaração de voto de vencido anexa ao parecer n.º 15/77, desta Comissão, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2.º vol., pp. 82 e 83.

<sup>85</sup> Cf. o meu estudo «A Constituição e a propriedade social», in *Fronteira*, ano II, n.º 8, pp. 7 e segs.

nacionalizados, respectivamente, o Banco de Angola e o Banco Nacional Ultramarino. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de Março, nacionalizou todas as instituições de crédito, com excepção do Crédit Franco-Portugais e dos departamentos portugueses do Bank of London & South America e do Banco do Brasil e das caixas económicas e de crédito agrícola mútuo. No preâmbulo deste decreto, refere-se que a nacionalização se justifica pela «necessidade de concretizar uma política económica anti-monopolista», que «o sistema bancário, na sua função privada, se tem caracterizado como um elemento ao serviço dos grandes grupos monopolistas, em detrimento da mobilização da poupança e da canalização dos investimentos em direcção à satisfação das reais necessidades da população portuguesa e ao apoio às pequenas e médias empresas» e que «o sistema bancário constitui a alavanca fundamental da economia, e que é por meio dele que se pode dinamizar a actividade económica, em especial a criação de novos postos de trabalho».

Com a nacionalização da banca comercial não foi só a concessão de crédito que ficou nas mãos do Estado, dado ela própria ter «uma enorme rede de interesses em quase todos os sectores económicos mediante participações no capital de um enorme número de empresas. Basta ver que as carteiras de títulos dos referidos bancos subiam em 1974 a 22 milhões de contos, a que há a adicionar ainda as participações financeiras»<sup>86</sup>.

Note-se que, em fins de 1974, os bancos e as casas bancárias nacionalizados possuíam, na totalidade, carteiras comerciais no montante de 161 milhões de contos e depósitos que ascendiam a 235 milhões de contos, números esses que, em fins de 1977, eram, respectivamente, de 229 milhões de contos e 366 milhões de contos. Nesta última data, a banca comercial nacionalizada detinha 98 % dos capitais, 98% das carteiras comerciais e 98% dos depósitos da totalidade da banca comercial.

Passo aos seguros.

O Decreto-Lei n.º 135-A/75, de 15 de Março, nacionalizou todas as companhias de seguros com sede em Portugal, com excepção das companhias de seguros Europeia, Garantia, Metrópole, Portugal, Portugal Previdente, A Social, Sociedade Portuguesa de Seguros e O Trabalho, dada a significativa participação de companhias de seguros estrangeiras no seu capital. Foram também nacionalizadas, nas companhias excepcionadas, as acções não pertencentes a entidades estrangeiras.

O Estado, por possuir mais de metade do capital nas companhias de seguros A Social, Garantia e O Trabalho, passou também a controlá-las.

No decreto nacionalizador refere-se «o elevado volume de poupança privada retido pelas sociedades de seguros e que tem sido aplicado [...] com fins especulativos e com manifesto proveito dos grandes grupos económicos», dá-se conta da proliferação de sociedades de seguros desenvolvendo uma concorrência desleal capaz de pôr em perigo a própria solvabilidade das empresas, apela-se para a «necessidade de proporcionar maior segurança aos capitais confiados às sociedades de seguros através dos prémios arrecadados, garantindo, assim, o integral pagamento dos captais seguros» e declara-se que «as elevadas somas de capital em poder das sociedades de seguros devem ser aplicadas em investimentos com interesse nacional».

Tal-qualmente na banca, a nacionalização dos seguros arrastou para as mãos do Estado uma vasta rede de participações em diversas empresas.

Hoje, três quartos do total dos prémios pertencem às seguradoras nacionalizadas, mesmo sem incluir as três controladas pelo Estado.

Agora, a refinação de petróleos.

Foi através do Decreto-Lei n.º 205-A/75, de 16 de Abril, que se nacionalizaram a Sacor, a Petrosul, a Sonap e a Cidla e ainda as quotas da Soponata que reuniam os requisitos de nacionalidade portuguesa.

Em 1975, as empresas Sacor, Sonap e Cidla apresentaram um valor total de receitas da ordem dos 22 milhões de contos.

No mencionado decreto, justifica-se a nacionalização face ao «carácter estratégico do sector dos combustíveis, base da produção industrial e dos transportes, e, portanto, de toda a actividade económica» e ao «elevado montante dos investimentos nele previstos, e a sua forte relação com o espaço externo nos domínios da importação de

---

<sup>86</sup> Cf. Belmira Martins e Chaves Rosa, *O Grupo Estado*, Lisboa, 1979, p. 18. Seguirei esta obra na enunciação de vários dados no texto.

petróleo bruto, da exportação de refinados e da tecnologia».

Através do Decreto-Lei n.º 217-A/76, de 26 de Março, foi instituída a empresa pública Petrogal, integrando os valores patrimoniais da Sacor, da Petrosul, da Sonap e da Cidla, bem como as quotas nacionalizadas da Soponata, com um capital de 5 083 000 contos.

Pelo seu volume de vendas a Petrogal é a maior empresa industrial portuguesa e, através dela, pertence ao Estado a totalidade do sector da refinação de petróleos.

Finalmente, os cimentos.

Pelo Decreto-Lei n.º 821-A/75, de 9 de Maio, foram nacionalizadas as empresas Cisul, Cinorte, Empresa de Cimentos de Leiria, Companhia de Cimentos Tejo, Companhia de Carvões e Cimentos do Cabo Mondego, Sagres e Cibra, bem como as acções da Secil não pertencentes a estrangeiros.

Mas mesmo na Secil, empresa com o capital social de 350 000 contos, o Estado alcançou posição de domínio, dado passar a deter 59 % do capital, sendo o restante de um grupo dinamarquês.

No decreto nacionalizador, refere-se «o papel vital da indústria cimenteira no abastecimento de produtos básicos a sectores-chave da economia nacional, como construção civil e as obras públicas, sectores cuja dinamização se torna necessária incentivar» e «o elevado montante de investimentos previstos para a expansão da indústria, a necessidade de um planeamento integrado, no interesse nacional, do sector cimenteiro com outros sectores básicos da economia».

Com um capital estatutário de 2 milhões de contos foi criada pelo Decreto-Lei n.º 217-B/76, de 26 de Março, a Cimpor, que recebeu os patrimónios das sete empresas nacionalizadas e a titularidade das acções nacionalizadas da Secil.

O domínio do sector cimenteiro ficou em poder do Estado que ainda, por via indirecta daquelas nacionalizações e doutras, adquiriu apreciável posição maioritária no sector dos materiais de construção.

De acordo com informações do conselho geral da Cimpor, recentemente divulgadas através dos órgãos de comunicação social, aquela empresa pública, em 1979, vendeu um total de 7 541 000 contos, teve 105 000 contos de lucros e realizou investimentos no valor de 1 594 000 contos.

**5.** Terminado este excurso, põe-se agora a questão de saber se é constitucionalmente legítima, no actual momento histórico português, a abertura à iniciativa privada de actividades como a banca, os seguros, a refinação de petróleos e os cimentos.

Pelos elementos carreados constata-se que o Estado domina por completo ou quase por completo os sectores em causa, que as empresas que os integram envolvem elevados investimentos, são altamente rendíveis, ocupam lugares-chaves na economia e são determinantes para o desenvolvimento e progresso colectivo.

Por outro lado, qualquer empresa privada que queira competir com as empresas públicas nos mencionados sectores precisará de uma grande soma de capital para poder erguer-se e subsistir e, caso o consiga, tornar-se-á necessariamente uma grande unidade empresarial, com um poder determinante sobre a economia, susceptível de fugir à subordinação ao poder político democrático, para além de poder criar dificuldades, senão mesmo inviabilizar, as empresas públicas concorrentes.

O seu eventual aparecimento é incompatível com os princípios atrás mencionados informadores da constituição económica, a saber: socialização dos meios de produção e da riqueza; apropriação colectiva dos principais meios de produção; desenvolvimento das relações de produção socialistas; mutação das estruturas económico-sociais; eliminação e impedimento à formação de monopólios privados; instauração de um sistema de planeamento democrático da economia; irreversibilidade das nacionalizações; predominância da propriedade social; transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas.

**6.** Centrando-me, agora, sobre a tese que fez vencimento no parecer, oferecem-se-me os reparos críticos a seguir aduzidos.

Nos pareceres n.ºs 8/80 e 10/80, e em vista à obtenção de um denominador comum, susceptível de levar à formação de uma maioria não só quanto à conclusão mas outrossim quanto à fundamentação, sustentou-se desrespeitar o artigo 85.º, n.º 2, um regime legal que suprimisse o próprio princípio da vedação (no primeiro parecer) ou então que reservasse para o Estado apenas os sectores básicos não lucrativos ou insuficientemente rendíveis (no segundo parecer).

Havendo consenso maioritário quanto a estes pontos, que só por si determinavam a inconstitucionalidade dos decretos apreciados, não houve necessidade de aprofundar outros aspectos dos mencionados decretos, a fim de se averiguar da sua conformidade com a Lei Fundamental.

A norma do artigo 85.º, n.º 2, não foi objecto de uma interpretação total, digamolo, somente o foi por via negativa e não por via positiva, pelo que não me parece correcto afirmar-se, como se faz no parecer, que o decreto ora analisado respeita as «directrizes interpretativas desta Comissão Constitucional».

Estranha-se que no parecer se desconheçam e não se invoquem os princípios informadores da nossa Constituição económica, a fim de serem confrontados com o regime constante do decreto. Quer dizer, retira-se a juridicidade às enunciações programáticas que integram aquela, esquecendo-se que é essa juridicidade que leva os autores a reconhecer eficácia limitativa à discricionariedade do legislador<sup>87</sup> e que são inconstitucionais as leis que vão contra as disposições programáticas.

O recurso ao elemento sistemático para interpretação da norma constitucional é ignorado e muito menos se tomam em conta as realidades concretas em que aquela é chamada a operar.

Elege-se como princípio supremo o «primado político do legislador» e afirma-se que a concretização do artigo 85.º, n.º 2, é determinada «pela vontade do legislador ordinário, bem como pelas valorações político-económicas e político-sociais que o norteiam e pelas decisões na base daquelas tomadas, de tal sorte que estas podem a todo o momento ser substituídas por outras».

Isto é, subtrai-se toda a força normativa à Constituição e rejeita-se a doutrina comumente aceite que na interpretação e aplicação das normas constitucionais se devem seguir as concepções ideológicas e políticas visadas na Lei Fundamental. Um legislador que não se identifique com o projecto de sociedade constante da Constituição, segundo a tese vencedora, pode subvertê-lo, mesmo sem aguardar a revisão constitucional. A lei ordinária sobrepõe-se à lei constitucional.

É o dogma do «carácter sacrossanto da lei» (Anschutz), ou o dogma da onipotência do legislador, rejeitado pela Constituição de 1933 e, por maioria da razão, pela de 1976.

Afonso Queiró e Barbosa de Melo dão-nos notícia dessa doutrina e prática constitucional, que lhes merecem total repúdio, nos seguintes termos: «Uma corrente difundida na França e também na Alemanha, antes da Constituição de Weimar e ainda durante os primeiros anos da vigência deste diploma — subordina as garantias fundamentais à parte organizatória, fazendo depender a consistência delas inteiramente da vontade do legislador, desde que formada com observância das normas da II parte. Em face do legislador, portanto, os cidadãos estão protegidos apenas pelo processo constitucionalmente prescrito para a formação da lei; sobre I o conteúdo desta, reina a vontade do Parlamento»<sup>88</sup>.

Agita-se no parecer o espantinho do *gouvernement des juges*. Mas esquecem-se certas práticas retiradas do direito comparado.

Assim, a teoria do tribunal constitucional federal alemão, hoje dominante, reconhece uma constituição económica na *Grundgesetz*, «em termos de garantir uma determinada forma económica do Estado, pelo menos no sentido de lhe excluir certas vias»<sup>89</sup>

No concernente ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, e embora, em princípio, ele se abstenha de julgar a oportunidade económica das medidas submetidas ao seu controlo, não se esquivava a exercer uma fiscalização relativamente aos *limites do domínio discricionário*. Destarte, «o tribunal respeita a apreciação discricionária, e não intervém senão quando essa liberdade de acção leva a erros grosseiros, a imprevidências sérias ou a injustiças graves»<sup>90</sup>.

O mesmo entendo que se deve passar, entre nós, quando o legislador, no exercício do poder discricionário que lhe é conferido pelo artigo 85.º, n.º 2, da Lei Fundamental, ultrapassa os limites desse poder, perfilhando concepções manifestamente

<sup>87</sup> Cf. Mortati, *ob. cit.*, p. 181

<sup>88</sup> Afonso Queiró e Barbosa de Melo, *A Liberdade de Empresa .... cit.*, pp. 220 e 281.

<sup>89</sup> Vital Moreira, *Economia e Constituição, cit.*, pp. 98 e 99.

<sup>90</sup> Cf. Alex Jacquemin e Guy Sohrans, *O Direito Económico* (tradução do original francês *Le Droit Economique*, por Manuel Campos e Alexandre de Freitas), editoral Vega, Lisboa, pp. 114-120.

erradas quanto aos valores recebidos na Constituição. E aí, sim, deve intervir o órgão de controlo da constitucionalidade, não para institucionalizar um *gouvernement des juges*, mas antes em defesa dos princípios económicos constitucionais, por grosseiramente violados pelo legislador, numa manifestação de puro arbítrio.

E foi isso o que ocorreu no decreto em apreciação.

7. Concluindo, sou de parecer que o Conselho da Revolução se deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80, por violar o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 85.º da Lei Fundamental. — *Fernando Amâncio Ferreira.*

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, considerando materialmente inconstitucional o decreto em apreço, por entender que ele violava o n.º 2 do artigo 85.º da Constituição.

Na esteira da interpretação dada àquele dispositivo constitucional pelo parecer n.º 8/80, continuo a pensar que se, por um lado, pertence à lei a definição dos sectores básicos da economia em que é vedada a actividade às empresas privadas, por outro lado, tal definição há-de ser efectuada dentro de limites razoáveis de interpretação e aplicação dos princípios e preceitos constitucionais. E se, dentro de tais limites, o legislador dispõe de uma total margem de liberdade, a verdade é que compete aos órgãos de fiscalização da constitucionalidade averiguar se o legislador respeitou ou não esses mesmos limites.

Nem se diga que a determinação de tais limites, porque necessariamente correlacionada com objectivos programáticos da Constituição e, por isso mesmo, necessariamente imbuída de critérios político-económicos, ultrapassa a competência desta Comissão, exclusivamente confiada ao domínio do jurídico. Na verdade, tal concepção — assente na falsa pressuposição de que, nesta como noutras matérias, a interpretação jurídica pode ser politicamente asséptica — encontra-se, ela sim, eivada de uma fortíssima carga política, na medida em que conduz à recusa da aferição da eventual contradição da lei com os objectivos político-programáticos da Constituição, o que é o mesmo que negar esses mesmos objectivos político-programáticos em benefício de quaisquer outros.

Já no parecer n.º 10/80 se apontaram alguns dos objectivos visados pela Lei Fundamental com a vedação de sectores básicos da economia à actividade de empresas privadas: a promoção da igualdade através da transformação das estruturas económicas, o impedimento da formação de monopólios privados, o controlo de sectores de actividade que permitam ao Estado uma intervenção decisiva no processo económico, a garantia da subordinação do poder económico privado ao poder político democrático.

Ora, e independentemente de quaisquer outras considerações, a prossecução de tais objectivos não se compatibiliza com a transferência para centros privados das decisões relativas à selectividade do crédito e, portanto, dos investimentos, e com a reconstituição dos grandes grupos económico-financeiros resultantes da interpenetração do capital-dinheiro com o capital industrial, o que decorrerá, inevitavelmente, da existência de uma banca privada, obviamente (e legitimamente, aliás) determinada pelo critério do lucro e não pelo da satisfação das necessidades colectivas.

Em consequência, a abertura da actividade bancária ao sector privado constitui elemento suficiente para concluir pela inconstitucionalidade do diploma em apreço. — *Luís Nunes de Almeida.*

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, considerando inconstitucional o decreto em apreciação, por violação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 85.º da Constituição, nos termos e com os fundamentos que resumidamente passo a expor:

1. Diz o parecer da Comissão de que é relator o Ex.<sup>mo</sup> Vogal Prof. Figueiredo Dias que das normas programáticas da Constituição (artigos 1.º e 2.º) não se retira «uma decisão terminante por um determinado e fixo sistema económico típico»; pelo contrário, e tendo em conta o artigo 9.º, alínea c), da mesma Constituição, o que ela quis foi que «a ordenação económico-social e, nomeadamente, a forma e o grau de socialização dos meios de produção e de riqueza, ficassem na dependência das circunstâncias de cada momento».

Nesta ordem de ideias, e de forma coerente, a Constituição «cometeu à lei — e, portanto, à directa e mutável incidência da regra da maioria — a definição dos sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza (artigo 85.º, n.º 2)».

Ainda dentro desta linha de pensamento acaba por afirmar (p. 7 do parecer) que a ordenação económica e social de cada momento «é sempre [...] determinada em larguíssima medida pela vontade do legislador ordinário...».

Salvo todo o respeito que me merecem o saber e as opiniões do Ex.<sup>mo</sup> Relator, bem como dos restantes ilustres vogais que fizeram maioria, desejaria aqui manifestar a minha primeira discordância de fundo.

Em primeiro lugar, não é para mim suficiente invocarem-se os artigos 1.º e 2.º da Constituição para se proceder a uma interpretação sistemática capaz de pôr em causa o que a mesma Lei Fundamental consagra na parte respeitante à «organização económica», recorrendo-se para tanto à forma utilizada na alínea c) do artigo 9.º, isto é, que a socialização dos meios de produção e da riqueza se faria «através de formas adequadas às características do presente período histórico».

Pronuncio-me, nesta questão, por considerar que «as características do presente período *histórico*» (o itálico é meu) estiveram presentes precisamente *no momento da formação da vontade do legislador constituinte* e que, exactamente por se tratar de um período *histórico*, ele não pode ser submetido a flutuações conjunturais resultantes da vontade de maiorias políticas, possuidoras, é certo, de inteira legitimidade democrática, mas que não detêm a legitimidade bastante para fazer sobrepor a sua vontade à vontade do legislador constituinte. Por outro lado, não vejo como pode isolar-se a fórmula já citada — «formas adequadas às características do presente período histórico» — (fórmula que, repito, é da própria Constituição e portanto não pode ser invocada pelo legislador ordinário referindo-se a um momento diferente e meramente conjuntural) — e fazer dela, senão a «pedra de toque», pelo menos um elemento decisivo da argumentação que conduz à conclusão de que a Constituição «cometeu à lei — e, portanto, à directa e mutável incidência da regra da maioria — a definição dos sectores básicos...». Por que motivo, no mesmo comando constitucional em que se fala de «socializar os meios de produção e a riqueza» e de «abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem», se põe em evidência o elemento instrumental e, do mesmo passo, se subalterniza o elemento finalista?

Em minha opinião, pois, é necessário recorrer ao vasto conjunto de normas, tanto programáticas como preceptivas, da Constituição na sua globalidade e, em particular, do que se tem chamado a «Constituição económica» — o que a própria Comissão Constitucional já fez, em especial no seu parecer n.º 8/80 — para se concluir que a Constituição consagra um sistema económico cujas fronteiras, não sendo rigidamente traçadas, apontam resolutamente para um modelo de transformação da sociedade, o qual, basicamente, implica a passagem gradual de um modo de produção capitalista para um sistema em que as relações de produção tenderão a reger-se por critérios de um modo de produção socialista.

Ora, «a directa e mutável incidência da regra da maioria» e, portanto, a «vontade do legislador ordinário», tem de manifestar-se dentro das balizas que lhe são impostas pela própria Constituição, sob pena, por um lado, de subversão completa da hierarquia das leis e, por outro lado, de manifesta tentativa de revisão inconstitucional da Lei Fundamental, ao ensaiar-se a imposição de uma ordem económica que estivesse em contradição com o modelo para que aponta a Constituição.

O que se designa por «primado político do legislador» encontra, pois, os seus limites «naturais» e jurídicos no valor superior da Constituição sobre a lei ordinária.

2. A minha convicção firme, é de que o legislador ao usar da competência que lhe é conferida pelo artigo 85.º, n.º 2, da Constituição, violou precisamente os limites constitucionais, procurando sobrepor a sua vontade (identificada à da maioria política saída das últimas eleições legislativas) à vontade *superior* do legislador constituinte.

Diz-se no parecer (p. 10) que do confronto do decreto em apreciação com a lei vigente «ressalta apenas, no essencial, que em alguma medida se restringiu o número de sectores que se encontram vedados à iniciativa económica privada».

Ora, no meu entendimento, o maior ou menor alargamento dos sectores básicos à iniciativa privada não é, só por si, critério bastante para se concluir que o legislador ordinário respeitou o preceito constitucional do n.º 2 do artigo 85.º Seria assim, se me conformasse com uma visão meramente quantitativa, ou mecanicista, segundo a qual bastaria ao legislador vedar alguns sectores considerados básicos, escolhidos de forma arbitrária, para

que o respeito pela Constituição estivesse automaticamente assegurado. A visão que julgo, porém, corresponder à forma mais correcta de interpretar os preceitos constitucionais, é a que resulta de critérios de natureza qualitativa (critérios que de resto, estiveram manifestamente na base das opções feitas pelo próprio legislador). Guiando-me por critérios qualitativos, o que significa para mim a abertura à iniciativa privada dos sectores da banca e dos seguros (para além da refinação de petróleos e das indústrias cimenteira e adubeira)?

As nacionalizações das instituições de crédito decretadas em 1975 foram justificadas pela «necessidade de concretizar uma política económica anti-monopolista»; que «o sistema bancário, na sua função privada, se tem caracterizado como um elemento ao serviço dos grandes grupos monopolistas, em detrimento da mobilização da poupança e da canalização do investimento em direcção à satisfação das reais necessidades da população portuguesa e ao apoio às pequenas e médias empresas»; e que «o sistema bancário constitui a alavanca fundamental da economia, e que é por meio dele que se pode dinamizar a actividade económica, em especial a criação de novos postos de trabalho» (citações retiradas do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 132-A/75 e referidas igualmente na declaração de voto do vogal da Comissão Constitucional, Dr. Amâncio Ferreira).

Quanto aos seguros, refere o Decreto-Lei n.º 135-A/75 «o elevado volume de poupança privada retido pelas sociedades de seguros e que tem sido aplicado [...] com fins especulativos e com manifesto proveito dos grandes grupos económicos» e afirma que «as elevadas somas de capital em poder das sociedades de seguros devem ser aplicadas em investimentos com interesse nacional» (citações igualmente referidas pelo Dr. Amâncio Ferreira na sua declaração de voto).

Passados cinco anos sobre a data destes decretos e na vigência de uma Constituição que consagrou a irreversibilidade destas (de todas) as nacionalizações (artigo 83.º) — o que conjugado com as restantes disposições da chamada «Constituição económica» indica claramente uma vontade «constituída» de transformação do sistema económico português no sentido da predominância de relações de produção socialistas (sem se curar aqui — nem na Constituição — de determinar um certo e determinado modelo de socialismo) — passados cinco anos, pois, não vejo que razões essenciais levem o legislador ordinário a considerar que à iniciativa privada voltem a conceder-se condições que, eventualmente, conduziram à reconstituição dos grandes grupos económicos privados, com todas as consequências negativas que daí adviriam no plano fulcral da transformação da sociedade portuguesa, na perspectiva constitucional. Mas se as «razões» que podem ser invocadas se confundem com os objectivos apontados no preâmbulo do decreto em apreciação (e que não me compete «julgar», desde uma óptica estritamente constitucional), parece-me que esses objectivos não deixariam de ser plenamente conseguidos desde que o esforço fosse conduzido no sentido de uma maior racionalização do funcionamento do sistema bancário e segurador no contexto de uma política económica coerente, traçada no pleno respeito da Constituição.

3. Poder-se-á ser tentado a argumentar, em favor da tese da não inconstitucionalidade do decreto, no facto de que, de acordo com o seu artigo 3.º, o exercício da actividade bancária e seguradora por entidades privadas depender de decretos-leis, os quais serão sujeitos obrigatoriamente a juízo de constitucionalidade.

Parece-me não ser de acolher esta tese, porquanto o que está fundamentalmente em causa é o próprio princípio da abertura à iniciativa privada de sectores estratégicos como a banca e os seguros. Deixar que o juízo de constitucionalidade recaísse sobre os decretos-leis «regulamentadores», seria, à partida, ceder perante a violação da filosofia do sistema económico consagrado na Constituição.

4. Com tudo isto, não nego que o legislador ordinário possa alterar a Lei n.º 46/77, restringindo o *número* de sectores vedados à iniciativa privada. O que sustento é que essa capacidade do legislador se encontra fortemente limitada. Pode afirmar-se, como no parecer se afirma, que há um «silêncio da lei fundamental» quanto à delimitação dos sectores públicos e privado, «silêncio» que bastaria ao legislador para o levar a incluir, arbitrariamente, «esta ou aquela actividade, designadamente a bancária e a seguradora, num ou noutro dos sectores». Eu diria que há «silêncio», sim, enquanto não se encontra na Constituição nenhuma norma perceptiva da qual se extraia directamente um critério positivo de delimitação. Mas já não haverá «silêncio» se se entender como eu entendo que a Constituição contém os princípios e os preceitos bastantes para se fazer ouvir. Neste sentido é que afirmo que a capacidade do legislador ordinário se encontra fortemente limitada. É que ela nunca poderá, à luz dos referidos princípios e preceitos constitucionais, atingir ou afectar

o núcleo essencial dos valores ou a filosofia de base, no que respeita à organização económica do Estado, definidos ou configurados na Constituição.

Ora, em minha opinião, ao abrir à iniciativa privada a banca e os seguros (pelo menos), é o próprio coração do sistema económico, visto à luz da Constituição em *vigor*, que é atingido mortalmente. — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 178/80

Nos termos da alínea *a*) do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para efeitos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição, pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 39-G/80, em 29 de Abril, que altera a redacção dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho (veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores), por violação do disposto no artigo 85.º, n.º 2, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 20 de Maio de 1980.

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

*(Diário da República, 1.ª série, n.º 127, de 2 de Junho de 1980.)*

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Decreto registado com o n.º 39-G/80 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho

Como se referiu no preâmbulo da proposta de lei em que o Governo solicitou à Assembleia da República autorização legislativa para proceder à alteração da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, é entendimento do actual executivo que o necessário e urgente relançamento do investimento — que se procurará estimular por todos os meios disponíveis — depende, em decisiva medida, da abertura à iniciativa privada de domínios de actividade que hoje lhe estão vedados.

É o que acontece com a banca e os seguros ou certas indústrias de base, que nada justifica constituam exclusivo legal do sector público.

Assim, no que respeita à actividade bancária e seguradora, entende-se dever ampliar as áreas em que é lícito o seu exercício por empresas privadas ou outras entidades da mesma natureza, em condições a fixar por via legal, que garantam que aquele se desenvolve sempre de acordo com as directivas de política económica, monetária e financeira definidas pelo Governo, e de modo a assegurar a subordinação do poder económico ao poder político.

Quanto às indústrias de base, considera-se dever ser livre o seu exercício concorrencial pelo sector público e pelo sector privado, excepto no que concerne às de armamento, petroquímica de base e siderúrgica, que se mantêm vedadas às empresas privadas, e à de refinação de petróleos, domínio em que o acesso de entidades privadas ficará condicionado.

Nestes termos:

Usando da autorização conferida pela Lei n.º 2/80, de 14 de Março, o Governo decreta, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte.

#### Artigo 1.º

Os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, passam a ter a seguinte redacção:

#### Artigo 3.º

O exercício da actividade bancária e seguradora por empresas privadas e outras entidades da mesma natureza ficará dependente das condições a fixar através de decreto-lei, de acordo com as directivas de política económica, monetária e financeira definidas pelo Governo e deverá garantir a captação e a segurança das poupanças e a aplicação de meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico do país.

#### Artigo 4.º

1 — É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas:

- a*) Produção, transporte e distribuição da energia eléctrica para consumo público;
- b*) Produção e distribuição de gás para consumo público, através de redes fixas, desde que ligadas à respectiva produção;
- c*) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas;
- d*) Saneamento básico;
- e*) Serviço público de comunicações por via postal, telefónica e telegráfica;
- f*) Transportes regulares aéreos e ferroviários;
- g*) Transportes públicos colectivos urbanos de passageiros, nos principais centros populacionais, excepto em automóveis ligeiros;
- h*) Exploração de portos marítimos e aeroportos.

2 — O Governo poderá autorizar a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o exercício da actividade dos transportes, sem prejuízo da actividade e desenvolvimento das empresas públicas do sector.

## Artigo 5.º

1 — É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso aos seguintes sectores industriais de base:

- a) Indústria de armamento;
- b) Indústria petroquímica de base;
- c) Indústria siderúrgica.

2 — Nos sectores industriais de base a que se refere o número anterior, o Governo poderá autorizar, em casos excepcionais e por razões imperativas, o exercício da actividade a empresas que resultem da associação do sector público, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com outras entidades, designadamente estrangeiras, desde que estas disponham de exclusivos de natureza tecnológica não negociáveis de outra forma mais adequada, ou detenham posição dominante em mercados internacionais de estrutura oligopolista em que o sector público não tenha, por si só, capacidade de penetrar.

3 — Serão posteriormente definidas em diploma legal as indústrias a que se refere a alínea *d)* do n.º 1.

4 — O Governo fixará, por decreto-lei, as condições de acesso de empresas privadas ou entidades da mesma natureza à indústria de refinação de petróleo.

## Artigo 8.º

A proibição do acesso da iniciativa privada às actividades referidas nos artigos 4.º e 5.º abrange a exclusão da apropriação por entidades privadas dos bens de produção e meios afectos às actividades aí consideradas, bem como da respectiva exploração e gestão, com excepção dos casos expressamente previstos no artigo 9.º, sem prejuízo da continuação da actividade das empresas com participação de capitais privados existentes à data da promulgação desta lei e dentro do respectivo quadro actual de funcionamento.

## Artigo 2.º

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 14/80

#### *Princípio da igualdade.*

1. O Provedor de Justiça, ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, requereu ao Conselho da Revolução que apreciasse e declarasse a inconstitucionalidade dos artigos 182.º a 185.º do Decreto n.º 6950, de 26 de Setembro de 1920.

O Conselho da Revolução solicitou a esta Comissão o competente parecer, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 284.º da Lei Fundamental e na alínea a) do artigo 16.º do Estatuto da Comissão Constitucional.

2. O Provedor de Justiça fundamenta o seu pedido na violação do artigo 13.º da Constituição, uma vez que o Decreto n.º 6950 instituiu, nos seus artigos 182.º a 185.º, um regime especial para ciganos, consagrando desigualdades em função da raça.

3. Nos termos do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/ 76, de 30 de Julho, foi recebida da Presidência do Conselho de Ministros uma cópia do parecer da auditoria que junto dela funciona, onde se conclui:

1.ª O regime previsto nos artigos 182.º a 185.º do Decreto n.º 6950, de 26 de Junho de 1920, deve considerar-se revogado pelo artigo 2.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944, estando, assim, prejudicada a declaração da sua inconstitucionalidade material, face ao artigo 13.º da Constituição da República;

2.ª Se assim não for entendido, o regime do citado Decreto n.º 6950, nos referenciados artigos, sendo discriminatório para com os ciganos e indivíduos a eles equiparados, na medida em que os prejudica e os priva de direitos, viola os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Constituição, pelo que deve ser declarada, pelas vias competentes e com força obrigatória geral, a sua inconstitucionalidade.

4. Não é líquido que o regime especial para ciganos, previsto nos artigos 182.º a 185.º do Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto n.º 6950, de 26 de Junho de 1920, tivesse sido revogado, pelo menos na sua totalidade, por disposições normativas anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1976.

Decerto que parte dele terá perdido muito da sua eficácia face ao sistema posteriormente estabelecido para os associais (vadios, mendigos e equiparados), quer em sede de vigilância policial<sup>91</sup>, quer em sede de sujeição a medidas de segurança<sup>92</sup> e a medidas de polícia<sup>93</sup>.

Decerto que o regime estabelecido quanto à fixação de ciganos nas propriedades públicas ou particulares, à apascentação dos seus gados em propriedades alheias, ao acender de fogueiras, ao estabelecimento em praças, subúrbios das povoações ou outros lugares públicos e à actividade desenvolvida em mercados e feiras, é hoje provavelmente diverso por força dos regulamentos autónomos editados pelos governadores civis sobre matérias incluídas nas suas atribuições policiais e das posturas e dos regulamentos policiais elaborados pelas câmaras municipais sobre as mesmas matérias, ao abrigo, respectivamente, dos artigos 408.º, § 1.º, e 51, n.º 2, do Código Administrativo de 1940<sup>94</sup>.

Decerto que o Regulamento respeitante ao fabrico, importação, comércio), detenção, manifesto, uso e porte de armas e suas munições, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37 313, de 21 de Fevereiro de 1949, não estabelece como fundamento para denegação de li-

---

<sup>91</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944; artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 35 042, de 20 de Outubro de 1945; artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 37 447, de 13 de Julho de 1949; artigo 2.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953; e artigo 2.º, n.º 6, do Regulamento da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto n.º 39 550, de 26 de Fevereiro de 1954.

<sup>92</sup> Cf. artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 35 042, de 20 de Outubro de 1945, e 70.º e 71.º do Código Penal, na redacção do Decreto-Lei n.º 39 688, de 5 de Junho de 1954.

<sup>93</sup> Cf. artigo 16.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 37 447, de 13 de Junho de 1949.

<sup>94</sup> Cf., quanto aos governadores civis, o artigo 408.º, n.ºs 1.º, 7.º e 11.º, e quanto às câmaras municipais, o artigo 50.º, n.ºs 1.º, 9.º e 14.º, ambos do Código Administrativo.

cença de uso e porte de arma a circunstância de o impetrante ser cigano<sup>95</sup>.

Decerto que o Código de Processo Penal, no seu artigo 287.º, na redacção do Decreto-Lei n.º 185/72, de 31 de Maio, apenas autoriza a prisão em flagrante delito quando ao facto punível corresponda pena de prisão ou, fora dessa hipótese, quando não seja conhecido o nome e residência do infractor e não possa ser imediatamente determinado, ou quando se trate de arguidos em liberdade condicional que tenha infringido as obrigações a que estivessem sujeitos<sup>96</sup>.

Mas, contra estas certezas, muitas interrogações persistem quanto à vigência até à entrada em vigor da actual Lei Fundamental, senão na totalidade, pelo menos em parte, das disposições impugnadas por inconstitucionalidade.

Destarte, as prescrições sobre a execução do serviço de polícia rural por parte da Guarda Nacional Republicana, no concernente aos ciganos, não preencherão um complexo normativo especial que, em princípio, não é revogado pela lei geral?<sup>97</sup>

A ser assim, não se terá mantido em vigor uma vigilância policial reforçada sobre os ciganos, diferente da exercida sobre os associas em geral, em vista a prevenir e reprimir «os seus frequentes actos de pilhagem»? Não terão os ciganos continuado a ser objecto de um «especial zelo» por parte da Guarda Nacional Republicana sempre que acampam em qualquer propriedade na pressuposição de que «devassam», «desfrutam pastagens, frutos, lenhas, etc.» e «acendem fogos que por vezes põem em risco as propriedades»? E sempre que estacionam em praças, subúrbios das povoações ou outros lugares públicos, «a pretexto da falta de recursos para procurar hospedagem»? E não terá persistido a «especial atenção» do pessoal da Guarda sempre que os ciganos concorrem em mercados e feiras, nomeadamente quando realizam negócios, «a fim de se evitarem quanto possível os abusos e burlas por eles cometidos»?

E não terão continuado a ser denegadas licenças de uso e porte de arma só pelo facto de os requerentes serem ciganos, independentemente do seu comportamento?

E quando «apanhados em transgressão ou contravenção», desde que não depositem a importância da multa ou não apresentem fiadores idóneos, não terão prosseguido as detenções dos ciganos, mesmo que os seus nomes e residências sejam conhecidos?

No seu *Manual de Direito Administrativo*, de colaboração com Freitas do Amaral, dizia, ainda em 1972, Marcello Caetano:

As nossas leis de polícia rural prescrevem a vigilância especial sobre os ciganos, que se deslocam em caravanas no país e acampam ao ar livre, sem poiso certo, correndo as povoações e as feiras, com os seus carros e gados em negócios e latrocínios. (Regulamento do Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana, artigos 182.º a 185.º)<sup>98</sup>.

As fortes dúvidas existentes acerca da cessação de vigência das normas impugnadas, antes da entrada em vigor da Constituição de 1976, aconselham o seu confronto com esta, em vista à emissão de um juízo de inconstitucionalidade.

5. E é perante o artigo 13.º da Lei Fundamental que a questão tem de ser resolvida.

Violará o princípio da igualdade o regime especial para ciganos previsto nos artigos 182.º e 185.º do Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana?

Sobre a forma como deve ser «compreendido» o princípio da igualdade, seguiremos a doutrina desta Comissão constante de vários pareceres e acórdãos<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Cf. especialmente o § 2.º do artigo 55.º do Regulamento.

<sup>96</sup> Corresponde ao artigo 250.º do mesmo Código, na sua redacção primitiva.

<sup>97</sup> Cf. artigo 7.º, n.º 3, do Código Civil.

<sup>98</sup> *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 9.ª edição, Lisboa, 1972, pp. 1155 e 1156.

<sup>99</sup> Cf.: pareceres n.ºs 1/76 (*Pareceres* vol. 1.º, p. 5), 3/78 (*Pareceres ...* vol. 4.º, p. 221), 14/78 (*Pareceres* vol. 5.º, p. 105), 8/79, 28/79, e 2/80 (ainda inéditos) e os Acórdãos n.ºs 95, de 6 de Abril de 1978, e 149, de 13 de Março de 1979, publicados no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 277, pp. 97, e 285, p. 135,

Logo, no parecer n.º 1/76 se disse, alertando-se para as dificuldades que suscita a delimitação do exacto alcance do referido princípio:

Numa primeira acepção, a igualdade perante a lei significará que na aplicação do direito não há lugar para operar discriminações em função das pessoas.

Todos beneficiam por forma idêntica dos direitos que a lei estabelece, todos por forma idêntica se acham sujeitos aos deveres que ela impõe.

Mas o princípio da igualdade perante a lei, constitucionalmente consagrado, vincula também o próprio legislador.

E neste plano já é mais difícil circunscrever o seu alcance.

A igualdade perante a lei reclama agora, não que todos sejam tratados, em quaisquer circunstâncias, por forma idêntica, mas sim que recebam tratamento semelhante os que se acham em condições semelhantes.

Com isto se abre, porém, a questão de saber o que deve entender-se por «condições semelhantes».

A semelhança nas situações da vida nunca pode ser total: o que importa é distinguir mais os elementos de semelhança que têm de registar-se — para além dos inevitáveis elementos diferenciadores — para que duas situações devam dizer-se semelhantes em termos de merecerem o mesmo tratamento jurídico

E no parecer n.º 14/78, retomado no parecer n.º 28/79:

O princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei não exige uma parificação absoluta no tratamento das situações, mas apenas o tratamento igual de situações iguais entre si e um tratamento desigual de situações desiguais, de modo que a disciplina jurídica prescrita seja igual quando uniformes as condições objectivas das hipóteses ou previsões reguladas ou desigual quando falte tal uniformidade.

Existirão elementos objectivos de diferenciação justificativos de uma discriminação negativa contra os ciganos? Haverá um fundamento material razoável que legitime a discricionariedade do legislador ordinário, pondo-o a coberto de reparos críticos em sede do princípio da igualdade, quando sujeita os ciganos a uma vigilância especial, os considera como autores de frequentes actos de pilhagem, de «invasores» da propriedade alheia, de indignos de receberem licença de uso e porte de arma, de suspeitos da prática de abusos e burlas nos seus negócios, de portadores de identidade sempre duvidosa, de detidos obrigatórios sempre que «apanhados em transgressão ou contravenção»?

Os ciganos integram numerosos grupos de povos nómadas, originários da Índia, que «apresentam, ainda hoje, características antropológicas e etnossociais que os distinguem dos meios humanos em que vivem, mantendo uma genuinidade étnica que têm conservado imutável»<sup>100</sup>. Constituem, assim, uma *raça* na perspectiva constitucional, por mais complexo e discutido que seja o conceito científico desta.

Ora, esta circunstância ajuda-nos a responder às questões acima postas, uma vez que, no n.º 2 do artigo 13.º, o legislador constitucional elege a *raça*, entre outros, como factor insusceptível de prejudicar no exercício de determinado direito qualquer indivíduo perante os restantes.

Trata-se de uma cláusula ou elemento de não discriminação, em virtude da qual os ciganos, pelo facto de o serem, não poderão deixar de usufruir dos direitos dos demais cidadãos que se encontrem em situações semelhantes às suas.

São, assim, contrárias à Constituição, por desrespeito do princípio da igualdade, as normas que contêm um regime policial especial em relação aos ciganos.

## 6. Termos em que se conclui:

A Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução deve declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 182.º a 185.º do Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto n.º 6950, de 26 de Junho de 1920, por infringirem o disposto no

---

respectivamente.

<sup>100</sup> Cf. José D. Lampreia «Ciganos», in *Enciclopédia Verbo*, 5.º vol., p. 463.

artigo 13.º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 15 de Maio de 1980. — *Fernando Amâncio Ferreira* — *José António Fernandes* — *Luís Nunes de Almeida* — *Joaquim Costa Aroso* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Jorge Miranda* — *Jorge Campinos* — *Afonso Cabral de Andrade* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 179/80

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 Provedor de Justiça e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 182.º a 185.º do Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto n.º 6950, de 26 de Setembro de 1920, por infringirem o disposto no artigo 13.º da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 20 de Maio de 1980.

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

*(Diário da República, 1.ª série, n.º 127, de 2 de Junho de 1980.)*

**Decreto n.º 6950, de 26 de Setembro de 1920**

.....

**Ciganos**

Art. 182.º O pessoal da Guarda Nacional Republicana exercerá uma severa vigilância sobre os ciganos, observando-os constantemente nos seus movimentos com o fim de prevenirem e reprimirem os seus frequentes actos de pilhagem.

§ único. Para o efeito deste artigo e seguintes são considerados ciganos também os indivíduos que, quase sempre sem domicílio certo, seguem, no todo ou em parte, o modo de viver dos ciganos e que, como estes ou com estes, se constituem em pequenas caravanas, acampando ao ar livre em geral e percorrendo o País de povoação em povoação, de feira em feira, fazendo ou pretendendo fazer o negócio de solípedes e vivendo alternada ou simultaneamente do negócio, da mendicidade e da pilhagem.

Art. 183.º A vigilância a exercer incidirá principalmente sobre:

- a)* Os animais que conduzem, especialmente quando houver notícias de roubos deste género;
- b)* Estabelecimento, sem licença, nas propriedades públicas ou particulares que frequentemente devassam, desfrutando pastagens, frutos, lenhas, etc., e acendendo fogos que por vezes põem em risco as propriedades;
- c)* Estacionamento, sem licença competente, em praças, subúrbios das povoações ou outros lugares públicos, a pretexto da falta de recursos para procurar hospedagem;
- d)* Uso e porte de arma, cuja licença não lhes pode ser concedida.

Art. 184.º Nos mercados e feiras onde concorrem ciganos, serão estes objecto de especial atenção, devendo-se até não se desprezar o modo como realizam os seus negócios, a fim de se evitarem quanto possível os abusos e burlas por eles cometidos.

Art. 185.º Os ciganos, cuja identidade é sempre duvidosa, quando apanhados em transgressão ou contração, serão sempre detidos desde que não depositem em mãos de pessoa competente a importância da multa ou não apresentem fiadores idóneos.

.....

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 15/80

*Entrega da gestão e exploração de empresas públicas a entidades privadas — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Definição dos sectores de propriedade.*

1. O Presidente da República, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, requereu a apreciação da constitucionalidade do decreto registado sob o n.º 119-G/80 na Presidência do Conselho de Ministros, diploma do Ministério dos Transportes e Comunicações, referente à Administração do Porto de Sines.

Em cumprimento do 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, o Conselho da Revolução solicitou a esta Comissão Constitucional que emitisse o seu parecer.

2. O texto em apreço contém apenas quatro artigos, dos quais o 1.º e o 3.º não levantam quaisquer problemas de constitucionalidade, visto que respeitam tão-só à prorrogação de prazos que estavam a correr.

Mas já o mesmo não sucede com os outros dois, muito em especial com o artigo 2.º

Vejamos porquê.

Este artigo 2.º do decreto estabelece que «no prazo de noventa dias deverá a Comissão Instaladora da Administração do Porto de Sines apresentar um projecto de caderno de encargos para abertura de concurso para concessão da exploração de serviços e instalações existentes».

Por sua vez, o artigo 4.º revoga o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 508/77, de 14 de Dezembro.

Este decreto-lei, que criou a Administração do Porto de Sines, estabelece, no seu artigo 6.º, o seguinte:

1 — Fica a Comissão (Instaladora da APS) autorizada a ajustar com as empresas Petróleos de Portugal, E. P. (Petrogal), e Sociedade Portuguesa de Navios-Tanques, L.<sup>da</sup> (Soponata), as fórmulas contratuais possíveis com vista à concessão da exploração do terminal petrolífero e à realização de operações de *trasfega*.

2 — Fica a Comissão igualmente autorizada a ajustar a exploração das actividades de abastecimento de combustíveis à navegação marítima (*bunkers*).

3 — Os contratos a celebrar e seus eventuais adicionais serão precedidos de minutas aprovadas por despacho conjunto dos Ministros do Plano e Coordenação Económica, dos Transportes e Comunicações e da Indústria e Tecnologia.

4 — Tanto essas minutas como os instrumentos contratuais definitivos ficam dispensados de quaisquer outras formalidades legais, incluindo o visto do Tribunal de Contas.

O n.º 8 do preâmbulo deste Decreto-Lei n.º 508/77 mostra-nos qual foi a razão de ser deste artigo 6.º, que, agora, se pretende revogar. Diz-se ali, que «a exploração do porto de Sines, sobretudo na fase inicial, em que se exigem flexibilidade organizativa, adaptabilidade constante e rapidez de decisão, dificilmente poderia ser assegurada pelos mecanismos correntes da gestão estadual directa».

Por isso se admite o contributo da experiência e dos recursos especializados das duas empresas referidas — a Petrogal e a Soponata —, aquela, empresa pública, e esta, empresa de economia mista.

Ora, no decreto em exame a situação é já bem diferente, pois, agora, admite-se, em termos amplos, que por contrato administrativo de concessão de serviço público, se transfira para outras entidades a exploração de serviços e instalações existentes no complexo de Sines.

Quer dizer, não há, agora, aqui, quaisquer restrições, pois é possível conceder a exploração de todos e quaisquer serviços e instalações ali existentes.

No texto em vigor, os casos de concessão possíveis estão bem definidos e são limitados às situações referidas no citado artigo 6.º — a exploração do terminal petrolífero e a realização de operações de *trasfega*, bem como a exploração das actividades de

abastecimento de combustíveis à navegação marítima (*bunkers*). O que significa que, a Administração do Porto de Sines que é um instituto público, só em certos aspectos da sua actividade pode conceder a exploração de serviços e instalações, mas não deixa de conservar a gestão e a exploração directas em tudo o resto.

Como no decreto de que tratamos não há quaisquer limitações, podendo acontecer até que venha a desaparecer a gestão estadual directa, há que averiguar quais os efeitos e consequências da possibilidade de uma tal situação, designadamente, se ela não irá contra o que se estabelece na Constituição.

Julgamos, porém, que não vai. Na realidade, não vemos onde esteja o preceito ou o princípio constitucionais que possam ser desrespeitados com o que estabelece o artigo 2.º do decreto em exame.

Quando muito poderá dizer-se que não é acatado o artigo 4.º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 46/77, que justamente veda a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza «a exploração de portos marítimos».

Porém, uma tal violação, a existir, não determina uma inconstitucionalidade; e só destas trata a Comissão Constitucional.

Mas julgamos que nem sequer existe tal violação.

É que as empresas do sector público que venham a ser entregues em simples gestão e exploração a entidades privadas não reverterem ao sector privado, antes se mantêm no sector público (e até na gestão do Estado, embora de tipo indirecto).

Foi isto que se defendeu no parecer n.º 15/77<sup>101</sup> desta Comissão Constitucional, quando teve de se pronunciar relativamente à referida Lei n.º 46/77, que veio «vedar a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores».

E veja-se que o n.º 2 do artigo 9.º da própria Lei n.º 46/77 admite expressamente que «a exploração de portos marítimos e aeroportos» possa ser confiada pelo Governo a entidades privadas em casos excepcionais e nunca com carácter definitivo, desde que tal se mostre necessário para uma melhor realização do interesse público e dos objectivos do Plano.

Também aqui, a haver qualquer desconformidade, ela verificar-se-á relativamente à apontada Lei n.º 46/77 e não com referência à Constituição.

Para tudo o que se disse naquele parecer e que se entende continuar plenamente válido, se remete, pois.

### 3. Mas há outro aspecto que importa ainda considerar.

É que o artigo 167.º da Lei Fundamental, na sua alínea p), prescreve que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a «definição dos sectores de propriedade dos meios de produção, incluindo a dos sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza».

Não estaremos, assim, em face de uma inconstitucionalidade orgânica?

Julgamos que a resposta não pode deixar de ser negativa. É que o diploma do Governo de que tratamos não define — nem pretende fazê-lo — quaisquer sectores de propriedade dos meios de produção. Ele limita-se tão-só a permitir a abertura de um concurso para concessão da exploração de serviços e instalações existentes na área do porto de Sines, em ordem — aspecto que já era relevado na parte preambular do Decreto-Lei n.º 508/77 e que este novo texto tem também, necessariamente, em vista — o melhor aproveitamento económico das infra-estruturas portuárias já existentes, nesta fase inicial da sua exploração.

Não se vê, assim, que o diploma em apreço seja, em qualquer dos seus aspectos, desconforme com a Lei Fundamental.

Por isso, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 119-G/ 80, referente à Administração do Porto de Sines.

Lisboa e Comissão Constitucional, 15 de Maio de 1980. — *Afonso Cabral de Andrade* — *José António Fernandes* — *Joaquim da Costa Aroso* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Jorge Miranda* — *Fernando Amâncio Ferreira* [vencido por entender que o artigo 2.º do decreto é organicamente inconstitucional, face ao artigo 167.º, alínea p), da Constituição, por possibilitar que a exploração de um porto marítimo, até ao momento gerido por um instituto público — com possibilidade de concessão de exploração de

<sup>101</sup> *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2.º vol., pp. 67 e segs.

determinadas actividades a uma empresa pública (Petrogal) e a uma empresa de economia mista com posição maioritária do sector público (Soponata) — passe, na totalidade, para a gestão e exploração de empresas privadas, o que implicaria a sua entrega ao sector privado, sem apoio em lei da Assembleia da República, ou melhor, contra disposições expressas da lei da referida Assembleia [artigos 4.º, alínea *h*) e 8.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho] — *Luís Nunes de Almeida* (vencido, nos termos e com os fundamentos constantes da declaração de voto do Ex.<sup>mo</sup> Vogal Dr. Fernando Amâncio Ferreira) — *Jorge Campinos* [vencido por considerar que o artigo 2.º do decreto-lei em apreciação é organicamente inconstitucional, pois, ao permitir a reversão para o sector privado da exploração de um porto, modifica a delimitação entre sectores de propriedade dos meios de produção, que, nos termos do artigo 167º, alínea *p*) da Constituição, corroborado pelo seu artigo 85.º, n.º 2, pertence exclusivamente à Assembleia da República] — *Ernesto Augusto Melo Antunes* (vencido, nos termos da declaração de voto junta).

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido, por considerar que o decreto em apreciação é organicamente inconstitucional.

De facto, o artigo 2.º do decreto permite que a exploração de um porto passe para o sector privado (contrariando disposições em vigor da Lei n.º 46/77), alterando, portanto, as actuais fronteiras entre sector público e privado, o que só poderia suceder através de lei da Assembleia da República. — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 197/80

Ao abrigo da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º, pela inconstitucionalidade do decreto registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 119-G/80, referente à Administração do Porto de Sines, por violação do artigo 167.º, alínea *p)*, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 26 de Maio de 1980.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 132, de 9 de Junho de 1980)

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

SECRETARIA DE ESTADO DA MARINHA MERCANTE

**Decreto registado sob o n.º 119-G/80 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho**

O Decreto-Lei n.º 519-B2/79, de 29 de Dezembro, prorrogou por cento e vinte dias os prazos fixados no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 508/77, de 14 de Dezembro, prazos esses que têm vindo a ser prorrogados sucessivamente.

Circunstâncias diversas e problemas complexos, de entre os quais ressalta a necessidade de compatibilizar a organização e gestão da actividade portuária e as limitações legais resultantes da definição da natureza jurídica da APS como «instituto público», não tem permitido resolver definitivamente a questão da publicação e aprovação da sua lei orgânica.

Foi, entretanto, definido que esta deverá consagrar um organismo autónomo, dotado de personalidade jurídica, do tipo das administrações portuárias existentes no País, o qual deverá, mediante contrato ou contratos administrativos de concessão de serviço público, transferir para outras entidades a exploração de serviços e instalações existentes.

Por outro lado, é necessário que a Comissão Instaladora da APS continue a assegurar a gestão e o funcionamento das instalações e dos terminais do porto de Sines.

Torna-se, pois, necessária e indispensável nova prorrogação dos referidos prazos.

Nestes termos:

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

Artigo 1.º

1 — Os prazos fixados nas alíneas *a)* e *b)* do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 508/77, de 14 de Dezembro, e prorrogados pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 519-B2/79, de 29 de Dezembro, são prorrogados por mais cento e vinte dias.

2 — O prazo fixado na alínea *c)* do mesmo artigo para elaboração e apresentação ao Governo do projecto de diploma orgânico da Administração do Porto de Sines e ulteriormente prorrogado nos mesmos termos, é prorrogado por mais sessenta dias.

Artigo 2.º

No prazo de noventa dias deverá a Comissão Instaladora da Administração do Porto de Sines apresentar um projecto de caderno de encargos para abertura de concurso para concessão da exploração de serviços e instalações existentes.

Artigo 3.º

Os novos prazos fixados nos artigos anteriores contar-se-ão a partir de 3 de Abril de 1980.

Artigo 4.º

É revogado o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 508/77, de 14 de Dezembro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 16/80

*Renovação, na mesma sessão legislativa, de projecto ou proposta de lei rejeitados.*

#### I

Nos termos e para os efeitos do artigo 284.º, alínea *a)*, da Constituição e do artigo 16.º, alínea *a)*, do Estatuto desta Comissão Constitucional, o Conselho da Revolução solicitou parecer a esta Comissão sobre a constitucionalidade do Decreto n.º 287/I, de 13 de Maio de 1980, da Assembleia da República, referente ao «processo de recenseamento de cidadãos residentes no estrangeiro».

Informa-se ainda que o Sr. Presidente da República interino havia reduzido de vinte para dez dias o prazo para o Conselho da Revolução se pronunciar sobre a matéria nos termos do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição.

Cumprido, pois, emiti-lo com a urgência ainda maior que tal fixação, por sua vez, acarreta para esta Comissão, dado o disposto no artigo 27.º, n.º 2, daquele Estatuto.

#### II

1. O diploma em apreço partiu da iniciativa legislativa de vários deputados do PSD, CDS e PPM consubstanciada no projecto de lei n.º 455/I, intitulado «Sobre o processo de recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro», datado de 23 de Abril de 1980 e publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 49, de 26 do mesmo mês e ano.

Tal iniciativa foi tomada ao abrigo do n.º 1 do artigo 170.º da Constituição e motivada, *ex vi* do artigo 135.º, n.º 1, alínea *d)*, do Regimento da Assembleia da República (*Diário da Assembleia da República*, n.º 16, supl., de 31 de Julho de 1976), pela forma seguinte:

Mantendo o princípio de conseguir a máxima capacidade de expressão da vontade popular e a mais ampla participação dos cidadãos portugueses no estrangeiro, que foi por mais de uma vez reafirmado pela AD, entendem os deputados proponentes dever avançar alguns preceitos que, ao contrário da lei em vigor, facilitem a inscrição no recenseamento dos cidadãos portugueses que trabalham e residem no estrangeiro.

Na reunião plenária de 22 de Abril de 1980, conforme se vê da 1.ª série do *Diário da Assembleia da República*, n.º 41, datado de 23 de Abril, fora rejeitada na generalidade a proposta de lei n.º 313/I, aprovada em Conselho de Ministros de 9 de Abril e publicada naquele *Diário*, 2.ª série, n.º 42, de 11 de Abril, com o título «Alteração da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral)», a qual continha a seguinte motivação:

O objectivo, definido no Programa do Governo, de «conseguir a máxima capacidade de expressão da vontade popular e a mais ampla participação dos cidadãos portugueses radicados no estrangeiro», implica a necessidade de introduzir alterações no texto da Lei do Recenseamento Eleitoral actualmente em vigor que facilitem e promovam a inscrição no recenseamento dos cidadãos portugueses, em particular dos residentes no estrangeiro.

A própria alteração da Lei Eleitoral da Assembleia da República impõe algumas alterações na Lei do Recenseamento, justificando-se também a introdução de alguns aperfeiçoamentos técnicos e processuais nas operações do recenseamento.

Do exposto já decorre esta conclusão: enquanto a proposta tinha um objectivo global de alterações à Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, o projecto tinha, por sua vez, um objectivo parcial de alterações à mesma lei na parte exclusivamente respeitante ao recenseamento de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro.

Tal conclusão é corroborada pelos articulados respectivos.

Daí que já na reunião plenária da Assembleia da República de 24 de Abril, subsequente à apresentação do dito projecto, o Deputado Vital Moreira, na sua declaração de

voto quanto à rejeição da proposta de lei n.º 313/I (*Diário da Assembleia da República*, n.º 42, de 26 de Abril de 1980, p. 1677), dissesse, além do mais, que a reposição da matéria para discussão naquele órgão ia contra a Constituição e o Regimento.

É, assim, este o problema que, antes de mais, importa apreciar, porque, se a solução houver de ser a inconstitucionalidade formal do projecto referido, de igual vício enfermará por arrastamento (argumento do artigo 280.º da Constituição), o decreto da Assembleia da República n.º 287/I, de 13 de Maio de 1980, que naquele se baseou, e, por consequência, de nenhuma outra questão importará conhecer, por aquela levar à inconstitucionalidade formal do diploma *no seu todo*, ficando prejudicado o conhecimento officioso de qualquer outro problema, v. g. de inconstitucionalidade substancial desta ou daquela norma do mesmo diploma. Sabido é, com efeito, que, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, não se visa senão a detecção de um ou de outro vício de inconstitucionalidade susceptível de conduzir ao veto presidencial por inconstitucionalidade, diferentemente da fiscalização prevista no artigo 281.º da Constituição, como é sabido. Não tem que ser exaustiva, por isso mesmo, até porque seria aqui extremamente difícil de conseguir, tão curto é o prazo fixado para o Conselho da Revolução se pronunciar e mais curto ainda teve de ser o prazo para a emissão do parecer solicitado a esta Comissão pelo referido órgão.

2. Ora, tal problema põe-se face ao dispositivo constitucional do artigo 170.º, n.º 3: «Os projectos e as propostas de lei definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República».

Para fixar o sentido e alcance deste preceito, pouco mais será necessário do que o recurso ao chamado elemento histórico de interpretação,<sup>102</sup>

Preceito idêntico se continha no artigo 100.º da Constituição de 1933, pois rezava assim: «as propostas ou projectos apresentados à Assembleia Nacional e não discutidos na respectiva sessão não carecem de ser renovados nas seguintes, da mesma legislatura; e, quando definitivamente rejeitados, não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo o caso de dissolução da Assembleia Nacional».

Não se encontrou na doutrina jurídica qualquer referência explicativa do preceito acabado de transcrever, a não ser a que lhe faz Jorge Miranda, no seu artigo «Deputado», inserto no *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. 3.º, p. 510, a saber: «a razão de ser desta restrição, proveniente das Constituições de 1822 e 1911, é de economia processual. Supõe-se que, na mesma sessão legislativa, a Assembleia não voltará atrás sobre as suas deliberações e, por isso, seria uma forma de obstrução da sua actividade normal a renovação de iniciativas por ela rejeitadas. Mas se, entretanto, vier a dar-se a renovação da própria Câmara por virtude de eleições gerais, então, em homenagem ao princípio democrático, já não fará sentido que tal restrição funcione», acrescentando em nota que «pois, se não estiver concluída a sessão legislativa ao tempo da dissolução, as novas Câmaras reunirão dentro dos trinta dias seguintes ao encerramento das operações eleitorais, funcionando em complemento da sessão legislativa anterior (artigo 87.º)».

Este entendimento é corroborado pelo que foi dado pelas Constituintes de 1911 ao preceito que veio a figurar no artigo 35.º da Constituição desse ano, quando aí se disse que tal preceito<sup>103</sup> tinha por fonte o artigo 40.º da Constituição Brasileira coeva (a de 1891) que dizia «os projectos rejeitados, ou não sancionados<sup>104</sup>, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa» (Cf. *Diário da Assembleia Constituinte de 1911*, sessão n.º 42, de 9 de Agosto de 1911).

Isso na medida em que os respectivos comentaristas lhe atribuíam um propósito de salvaguarda do prestígio do poder legislativo, por atentória da sua dignidade uma mudança de opinião sem intervalo de tempo significativo, bem como da presunção de que tal opinião não mudaria sem essa condição temporal, evitando-se, assim, trabalhos fatigantes

---

<sup>102</sup> Na Assembleia Constituinte o preceito foi aprovado sem qualquer discussão (*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 117, de 11 de Março de 1976, p. 3874), e, por isso, daí não se colhem elementos para a sua interpretação.

<sup>103</sup> O artigo 35.º referido no texto bem como o artigo 28.º do projecto correspondente eram do teor seguinte: «Os projectos definitivamente rejeitados não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa». Não se falava em propostas (do Governo) porque, segundo o artigo 28.º, adoptava-se a designação comum de «projectos de lei» para os membros do Congresso ou do Poder Executivo.

<sup>104</sup> A expressão «não sancionados» não interessa aqui, até porque ao instituto da sanção sucedeu o da promulgação, de natureza diferente.

e inúteis (cf. Dr. Paulo M. Lacerda, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pp. 324 e segs., sem data, mas posterior a 1929).

Preceito idêntico figurava em várias Constituições estrangeiras coevas, como a de Espanha, de 30 de Junho de 1876 (artigo 44.º), a da Argentina, de 25 de Setembro de 1860 (artigo 71.º)<sup>105</sup> e de outras posteriores, como a cubana, uruguaia, checoslovaca, chilena, etc.

Importa notar, ainda em sede de direito comparado, que se tende modernamente para remeter o assunto para os regimentos internos dos órgãos legislativos, por se considerar ou que a matéria é mais de ordem disciplinar do que constitucional, ou por se considerar que a sua inserção formal nas Constituições fere um tanto o princípio democrático. Outros países preferem deixar a questão da readmissão de projectos rejeitados para o poder da maioria absoluta dos membros do órgão. E, finalmente, outros não regulam a questão nem na Constituição nem nos regimentos internos das Câmaras.

No primeiro caso, está, por exemplo, a Itália, em que, como informa Silvano Tosi, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milão, 1974, p. 223, se atribui ao Presidente das Câmaras a solução de resolver o nosso problema em sede de «improcedibilidade» e não com recurso à figura da «inadmissibilidade» da renovação de projectos rejeitados há menos de seis meses para evitar dificuldades de compatibilização do regimento com a Constituição quando atribui aos membros das Câmaras a iniciativa legislativa sem fixar qualquer limite<sup>106</sup>.

No segundo caso está, por exemplo, a actual Constituição brasileira (artigo 58, § 3.º) e no terceiro a legislação dos Estados Unidos da América.

De qualquer modo, nenhum desses três sistemas corresponde ao sistema português, como se viu.

**3.** Determinada a razão de ser do preceito, entre nós de natureza *formalmente constitucional*, e não meramente regimental, podemos já determinar o âmbito mínimo da proibição que nele se estabelece.

Não bastará, por certo, uma diferença de redacção ou mesmo de estrutura, ambas de natureza formal, para a superar.

Também não terão tal mérito diferenças de conteúdo de simples pormenor, sem significado bastante para se poder afirmar que não há identidade intelectual, de sentido prescritivo, entre o diploma já rejeitado e o repostado, sem a indispensável mediação temporal estabelecida.

O mesmo se diga se houver uma diferença de amplitude das *hipóteses* sujeitas às correspondentes estatuições menor do que a do diploma rejeitado. Se o diploma da iniciativa parlamentar pretender apenas abranger o recenseamento dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, e não já *também* o dos cidadãos residentes no continente ou nas ilhas, como no nosso caso, a razão de ser da proibição manter-se-á. Em todos os casos, com efeito, a Assembleia é posta, à partida, ao risco de reproduzir mas em pura perda, a deliberação que antes tomara ou de a alterar, mas com o inerente desprestígio e indignificação do poder legislativo, razão de ser da proibição constitucional de renovação, de simples reprodução, *ainda que só parcial*, do diploma rejeitado anteriormente.

Ainda em consequência daquele *ratio*, indiferente será a falta de identidade subjectiva das iniciativas legislativas, num caso o Governo, noutra um grupo de Deputados, pois o órgão legislativo a que se dirigem as iniciativas legislativas de um ou outro é o mesmo — a Assembleia da República — e é este que delibera sobre elas<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Cf. *Les Constitutions Modernes*, por F. R. Dareste, Paris, 1910, 2 vols.

<sup>106</sup> Foi também o sistema que vigorou entre nós no regime da Carta Constitucional. Mas o Regimento tinha um regime idêntico (artigo 40.º «a proposta ou projecto não admitido, ou rejeitado depois da discussão não pode ser reproduzido na mesma sessão anual da legislatura»). (Cf. Dias Ferreira, *Comentário ao Direito Constitucional Português*, Coimbra, 1907, p. 331).

<sup>107</sup> Em certos sistemas estrangeiros não é ou não foi sempre assim. Por vezes, o Governo goza ou gozou da prerrogativa de renovação perante as Câmaras sem qualquer intervalo de tempo. Foi o que aconteceu em França, no período de vigência da Constituição de 1875, e do então vigente Regulamento da Câmara dos Deputados, como informa Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel* (nova edição, Paris, 1933, p. 736). Talvez em razão de tal privilégio do Governo, a proibição temporal de apresentação dos projectos rejeitados era interpretado com brandura, como informa o mesmo autor. Sublinhe-se, no entanto, que sendo a proibição de natureza regimental, e não constitucional, tal brandura não produz inconstitucionalidade, mas quando muito ofensa ao regimento.

Se houver, porém, diferença substancial de conteúdo preceptivo, a razão de ser da proibição do artigo 170.º, n.º 3, cessa e esta não será aplicável.

É este o entendimento dado em Itália a preceitos *regimentais* semelhantes. Assim, Tosi, na obra já citada, informa que a questão da «temporária improcedibilidade» de projectos antes rejeitados visa evitar o «escandaloso uso de apresentar, com mínimas ou inexistentes variantes, decretos-leis já rejeitados», isto é, «que reproduzam substancialmente o conteúdo de projectos precedentemente repelidos» (cf. p. 223).

4. Duvidosa, pelo menos, pode ser a solução do problema de saber se a restrição temporal do n.º 3 do artigo 170.º não admitirá outras excepções além da nele contemplada — eleição de nova Assembleia no período compreendido entre uma anterior rejeição e uma posterior reposição na mesma sessão legislativa que aquela apenas continua.

Assim, por exemplo, no que toca à renovação duma proposta de lei do orçamento e do plano anual, bem como em outros casos em que a Constituição expressa ou implicitamente exige emanção de legislação em determinados prazos, como os dos artigos 293.º, n.ºs 2 e 3; 301.º, n.ºs 1 e 2; etc.

No domínio da vigência da já citada Constituição brasileira de 1891, entendiam os autores que tal restrição temporal não devia funcionar, por ser a própria Constituição a exigir uma interpretação restritiva do seu artigo 40.º (cf. citada obra de Paulo de Lacerda).

Outros casos se poderiam, talvez, acrescentar: a existência de vazios legislativos, derivada da declaração de inconstitucionalidade *por via obrigatória geral*, nos termos do artigo 281.º da Constituição conjugada com a falta de legislação anterior susceptível de repristinação. Não se tratará, porém, aqui de tal problema, por não ter aplicação à hipótese vertente.

### III

5. Entre a proposta n.º 313/Ido Governo e o projecto n.º 455/I do grupo parlamentar respectivo não existe diferença de conteúdo preceptivo, apresentando-se o segundo como mera variante, com ínfimos pormenores insignificativos, da primeira e com uma arquitectura estrutural, de mero significado formal, que lhe dá apenas aparência de novidade, na parte relativa ao recenseamento de cidadãos residentes no estrangeiro, não bastando, portanto, para se poder afirmar a insubsistência da razão de ser que ditou, como vimos em II, 2 e 3, a proibição constitucional do n.º 3 do artigo 170.º da Constituição.

É o que se passará a mostrar, comparando a redacção e conteúdo do projecto com os da proposta anteriormente rejeitada definitivamente<sup>108</sup> pela Assembleia da República.

Da comparação se vê que há identidade de conteúdo com variantes formais indiferentes<sup>109</sup>:

— Entre o artigo 1.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava ao artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 69/78;

— Entre o artigo 2.º, n.º 2, do projecto e a nova redacção que a proposta dava ao artigo 22.º, n.º 2, da mesma lei;

— Entre o artigo 5.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava ao artigo 25.º, n.º 7, da lei referida;

— Entre o artigo 6.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava na alínea c) do artigo 8.º, equivalente ao artigo 9.º da lei;

— Entre o artigo 7.º do projecto e a nova redacção dada pela proposta ao artigo 27.º da lei;

— Entre o artigo 8.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava

---

<sup>108</sup> A palavra *definitivamente* reporta-se ao encerramento do *processo legislativo* iniciado com a apresentação e admissão da proposta do Governo perante a Assembleia, muito embora a deliberação de rejeição fosse tomada na fase da apreciação na generalidade.

<sup>109</sup> As diferenças preceptivas existentes, quanto a prazos, entre o artigo 13.º do projecto e a nova redacção dada pela proposta ao artigo 76.º da lei podem considerar-se despidiendas, tão insignificantes são tais diferenças na duração dos prazos, a denotar o seu carácter arbitrário.

E o mesmo se diga quanto às diferenças preceptivas mínimas que se notam no confronto das expressões «se nele houver embaixadores» e «portaria» do artigo 6.º do projecto com a ausência da primeira expressão e a substituição por «lista» da segunda da proposta. Aliás, a expressão «se nele houver embaixadores» encontrava-se na lei [artigo 9.º, alínea c)].

ao artigo 13.º, n.º 3, da lei;  
— Entre o artigo 9.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava  
ao artigo 18.º, n.º 2, da lei;  
— Entre o artigo 10.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava  
ao artigo 34.º, n.º 2, da lei;  
— Entre o artigo 11.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava  
ao segundo período do n.º 5 do artigo 23.º da lei;  
— Entre o artigo 12.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava  
aos n.ºs 5 e 6 do artigo 36.º da lei;  
— Entre o artigo 13.º do projecto e a nova redacção que a proposta dava  
ao artigo 76.º, n.ºs 1 e 2, da lei;  
— Entre o artigo 15.º do projecto e o artigo 2.º da proposta.

Hesitações poderiam apresentar-se *prima facie* relativamente aos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, 4.º e 14.º do projecto por falta de correspondência explícita e patente com preceitos da proposta.

Examinadas, porém, as coisas mais de perto constata-se o seguinte:

— Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, do projecto: nada tem de essencial em relação ao n.º 2 do mesmo artigo, já que, no caso de inscrição consular válida, os elementos — identidade, assinatura e naturalidade — constam da inscrição ou matrícula consular do cidadão português inscrito, como aliás se deduz do n.º 1 e é confirmado pelo direito consular (cf., por exemplo, artigos 91.º e segs. do Regulamento Consular Português, aprovado pelo Decreto n.º 6462, de 21 de Março de 1920, e legislação complementar);

— Relativamente ao artigo 3.º constata-se que ele é complemento do artigo 1.º (recenseamento por via postal) e desenvolvimento da nova redacção que a proposta dava aos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º da lei vigente;

— Por sua vez, o artigo 4.º do projecto (inscrição por apresentante) não tem novidade em relação ao princípio genérico, válido também para o recenseamento de cidadão residente no estrangeiro, constante do n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 69/78; e o seu conteúdo estava pressuposto já na nova redacção que a proposta dava ao n.º 1 do artigo 22.º da lei;

— Finalmente, pelo que toca ao artigo 14.º do projecto, segundo o qual «ficam revogados os artigos 6.º e 27.º da Lei n.º 69/78», nota-se o seguinte: o artigo 6.º desta lei dizia que «o recenseamento é voluntário para os cidadãos residentes no estrangeiro»; ora, a proposta, na redacção que dava ao artigo 6.º referido, regulava não essa hipótese, mas sim a do artigo 8.º da lei relativo à «presunção de capacidade eleitoral» e correspondia, assim, à revogação tácita do referido artigo 6.º da lei; e este mesmo fenómeno revogatório se verificava já na proposta em relação ao artigo 27.º da lei, na nova redacção que lhe dava.

6. Pelo exposto, esta Comissão é de parecer que o Conselho da Revolução se deve pronunciar pela inconstitucionalidade formal do Decreto n.º 287/I da Assembleia da República, aprovado por esta na sua reunião de 13 de Maio de 1980, por violar o disposto no n.º 3 do artigo 170.º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 22 de Maio de 1980. — *Joaquim da Costa Aroso* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Jorge Miranda* — *Afonso Cabral de Andrade* — *Fernando Amâncio Ferreira* — *José António Fernandes* — *Luís Nunes de Almeida* — *Ernesto Melo Antunes*. (Tem voto de conformidade do Prof. Doutor Jorge Campinos, que não assina por não estar presente) — *Joaquim Costa Aroso*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 201/80

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 287/I, de 13 de Maio de 1980, referente ao processo de recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 170.º da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 26 de Maio de 1980.

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

*(Diário da República, 1.ª série, n.º 133, de 11 de Junho de 1980.)*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Decreto n.º 287/I, de 13 de Maio de 1980

**PROCESSO DE RECENSEAMENTO DOS CIDADÃOS RESIDENTES NO  
ESTRANGEIRO**

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea f) do artigo 167.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

1 — A inscrição no recenseamento dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro poderá ser feita por via postal sempre que, comprovadamente, a distância a que se encontra da entidade recenseadora não permita ao eleitor a inscrição pessoal sem grave transtorno.

2 — A inscrição por via postal será feita sob registo e dirigida à entidade recenseadora.

Artigo 2.º

1 — No caso de o cidadão eleitor estar validamente inscrito no respectivo consulado, a comprovação da identidade, da assinatura e da naturalidade será levada a cabo por comparação com os elementos constantes dos registos consulares.

2 — Na falta de inscrição consular válida, o eleitor deverá fazer acompanhar o requerimento de inscrição de bilhete de identidade ou passaporte ou de fotocópia autenticada dos referidos documentos.

Artigo 3.º

Relativamente aos cidadãos que estejam validamente inscritos nos consulados, estes enviarão pelo correio para as respectivas moradas os verbetes de recenseamento para efeito de preenchimento e assinatura pelos eleitores.

Artigo 4.º

A inscrição poderá também ser efectuada através de apresentante, nos termos do n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro.

Artigo 5.º

Os cadernos de recenseamento no estrangeiro são obrigatoriamente dactilografados.

Artigo 6.º

A unidade geográfica para efeitos de recenseamento no estrangeiro será constituída pelo distrito consular, pelo país de residência, se nele houver apenas embaixada, ou pela área de jurisdição eleitoral dos postos consulares para o efeito definidos por portaria do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Artigo 7.º

1 — Os cidadãos eleitores no estrangeiro deverão comunicar obrigatoriamente à respectiva Comissão recenseadora qualquer mudança de residência.

2 — Em caso de mudança de residência da área de uma para outra unidade geográfica, a comissão recenseadora que recebe a respectiva comunicação promoverá obrigatoriamente a transferência da inscrição para a nova Comissão.

Artigo 8.º

As funções de coordenação e apoio das operações de recenseamento competem, no estrangeiro, aos embaixadores, coadjuvados pelos cônsules e agentes consulares na área

da respectiva jurisdição.

#### Artigo 9.º

A inscrição no recenseamento no estrangeiro está aberta todo o ano, procedendo-se à sua actualização anual com referência às inscrições nos cadernos realizadas até 30 de Abril.

#### Artigo 10.º

No estrangeiro as cópias dos cadernos de recenseamento serão expostas nas sedes das comissões recenseadoras entre o dia 5 e o dia 31 de Maio de cada ano, para efeito de consulta e reclamação dos interessados.

#### Artigo 11.º

O tribunal competente para julgar das infracções ao recenseamento cometidas no estrangeiro é o tribunal da comarca de Lisboa.

#### Artigo 12.º

Das decisões do embaixador proferidas em recurso das deliberações das comissões recenseadoras no estrangeiro pode recorrer-se no prazo de 10 dias para o Tribunal da Relação de Lisboa.

#### Artigo 13.º

1 — No ano em curso, o período de inscrição no recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro é prorrogado até 30 de Junho.

2 — A exposição das cópias dos cadernos de recenseamento será feita durante vinte dias, iniciando-se dez dias após o termo da inscrição.

#### Artigo 14.º

Entende-se por inscrição válida no consulado aquela de que conste o nome completo do cidadão eleitor residente no estrangeiro, as suas nacionalidade e naturalidade, o endereço, a idade e a profissão, desde que estes elementos tenham sido confirmados, mediante a apresentação dos documentos necessários, perante autoridades portuguesas.

#### Artigo 15.º

Ficam revogados os artigos 6.º e 27.º da Lei n.º 69/78.

#### Artigo 16.º

Esta lei entra imediatamente em vigor. Aprovada em 13 de Maio de 1980.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 17/80

*Falta de interesse e efeito útil na apreciação de eventual inconstitucionalidade.*

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, a assembleia regional da Madeira, através da sua resolução n.º 8/80/M, de 17 de Janeiro, deliberou solicitar ao Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro, que estabelece normas relativas à concessão e emissão de passaportes especiais.

Conforme despacho do Presidente do Conselho da Revolução, de 30 de Janeiro de 1980, e nos termos da alínea a) do artigo 284.º da Constituição, bem como da alínea c) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi solicitado o competente parecer, sobre o assunto, desta Comissão Constitucional.

Notificado o Primeiro-Ministro, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do citado Decreto-Lei n.º 503-F/76, ofereceu aquela resposta através de parecer elaborado pela Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros.

### I

O Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro, determinou, no seu artigo 1.º, quais as entidades com direito a passaporte especial, e estabeleceu, nos artigos seguintes, o processamento a observar para a sua obtenção, omitindo porém qualquer referência às regiões autónomas e àquelas entidades destas regiões que, segundo a legislação anterior, possuíam já direito ao uso de passaporte especial.

Na verdade, e no que respeita à região autónoma da Madeira, o direito a passaporte especial fora conferido aos membros da assembleia regional e do governo regional pela alínea d) do artigo 5.º, respectivamente, do decreto regional n.º 3/76, de 10 de Dezembro (Estatuto dos Deputados), e do decreto regional n.º 4/76, de 6 de Janeiro de 1977 (Estatuto dos Membros do Governo Regional). Porém, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 523/79:

1 — O passaporte especial destina-se exclusivamente:

- a) Aos membros da Assembleia da República;
- b) A altas entidades civis ou militares;
- c) Às pessoas incumbidas pelo Governo de missão extraordinária de serviço público no estrangeiro, se a natureza da missão não importar a concessão de passaporte diplomático.

2 — O passaporte especial pode ser extensivo, por averbamento, ao cônjuge e filhos menores, quando viagem na companhia do seu titular.

Ora, no entendimento da assembleia regional da região autónoma da Madeira, expressa na sua citada resolução n.º 8/80/M, este preceito legal terá querido denegar o direito a passaporte especial que os membros da assembleia e do governo regionais já possuíam, omitindo a sua menção expressa. Omissão que, por um lado, se não justificaria substancialmente, na medida em que aquele direito constituiria uma manifestação compreensível no âmbito da autonomia; e que, por outro lado, e de todo o modo, só teria acontecido porque a região da Madeira não foi ouvida, como deveria ter sido, nos termos do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição da República. Por isso este preceito constitucional se revelaria violado pelo Decreto-Lei n.º 523/79.

Em sentido diferente vai, porém, o parecer dimanado da Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros. Sustenta-se aí que «a consulta constitucional por parte dos órgãos de soberania a que alude o n.º 2 do artigo 231.º do diploma fundamental só é de exigir quando se trate de assuntos especificamente respeitantes às regiões autónomas». Ora o Decreto-Lei n.º 523/79 teria «um nítido sentido centralizador que não se compadece

com questões respeitantes especificamente às regiões autónomas». Ao que acresceria que «a concessão de passaporte especial não pode prender-se com o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas e sendo assim, o Governo da República poderá legislar como bem entender, tanto mais que o referenciado diploma pode com justeza considerar-se como uma 'lei geral da República', encerrando matéria de âmbito nacional». E nem podendo sequer obter-se «que o diploma em questão possa prejudicar os interesses das regiões autónomas, porque o mesmo prevê, no artigo 1.º n.º 1, alínea b), que o passaporte especial possa ser concedido a altas entidades civis ou militares, o que por certo satisfará as necessidades de concessão daquele documento, manifestadas pelos órgãos do governo regional, às suas altas entidades». De tudo o que se concluiria que o Decreto-Lei n.º 523/79 não enferma de inconstitucionalidade formal, por violação do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição da República.

## II

Tal como fica configurada a questão — através da resolução da assembleia regional da Madeira e do parecer da Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros —, ela parece resumir-se no problema<sup>110</sup> de saber o que sejam «questões (...) respeitantes às regiões autónomas» para efeitos do disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição. Pois ninguém pôs em dúvida — antes parece ter tomado como certo — que o Decreto-Lei n.º 523/79 terá querido, *implicitamente*, revogar o disposto no artigo 5.º, alínea d), dos decretos regionais n.ºs 3/76 e 4/76.

E todavia, uma tal conclusão estará longe de ser líquida. É certo que o decreto-lei em causa quis *centralizar a concessão de passaportes especiais* num serviço único do Ministério da Administração Interna. Mas uma coisa é a centralização da concessão, outra diferente a *revogação do direito a passaporte especial* de que legalmente gozavam os membros da Assembleia e do governo regional da Madeira. O artigo 8.º do decreto-lei em apreço, enumerando o rol dos preceitos legais anteriores que ficavam revogados, nenhuma referência faz — como a não faz todo o decreto-lei, sequer no seu relatório — à eventual revogação dos preceitos da legislação regional que concediam passaporte especial.

Não havendo revogação expressa, importaria ver se o advérbio «exclusivamente», que se contém no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 523/79, seria suficiente para se considerar existente uma contradição entre as novas disposições e as regras precedentes, ou para se reputar seguro que a nova lei pretendia regular toda a matéria da lei anterior, como é exigido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil. E sem esquecer, de toda a maneira, que, nos termos do n.º 3 do preceito acabado de citar, «a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção *inequívoca* do legislador»<sup>111</sup>.

Este seria, pois, um problema *prévio* a toda a consideração da relevância do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição. Com efeito, se pudesse concluir-se que o Decreto-Lei n.º 523/79 não quisera revogar o artigo 5.º, alínea d), dos decretos regionais n.ºs 3/76 e 4/76, antes o deixara subsistir quanto à titularidade do direito a passaporte especial e unicamente alterara os termos da sua concessão — se isto pudesse concluir-se ficaria decerto afastada a questão da inconstitucionalidade formal do Decreto-Lei n.º 523/79.

Se devesse ser outra a conclusão, então sim, importaria considerar directamente o problema da eventual inconstitucionalidade formal. A Comissão Constitucional é, porém, de parecer que nem uma nem outra questão devem ser por si expressamente tratadas.

2. Efectivamente, foi entretantes publicado o Decreto-Lei n.º 128/80, de 17 de Maio, o qual, «considerando as realidades próprias das regiões autónomas», entendeu «justificar-se que se lhes reconheça competência para a concessão e emissão de tais passaportes, em estreita sintonia com o teor e o espírito dos artigos 277.º e segs. da Constituição Portuguesa e na linha da prática legislativa anteriormente vigente»<sup>112</sup>. Nestes

---

<sup>110</sup> Já longa e minuciosamente considerado por esta Comissão Constitucional em documentos anteriores: cf., agora, Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, 1980, pp. 70 e segs.

<sup>111</sup> Sobre problemas aqui implicados, v. Vaz Serra, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 99.º, p. 334 e, em geral, Pires de Lima, Antunes Varela, e Henrique Mesquita, *Código Civil Anotado*, 2.ª ed., 1979, p. 44.

<sup>112</sup> Deve, assim, reconhecer-se que também este diploma parte, implicitamente, da ideia de que o Decreto-Lei n.º 523/79 teria revogado o disposto no artigo 5.º, alínea d), dos decretos regionais n.ºs 3/76 e 4/76.

termos, dispõe este diploma legal que a concessão e a emissão de passaportes especiais, quando destinados a personalidades das regiões autónomas, são da competência dos respectivos governos regionais (artigo 1.º).

Bem se aceita que, sendo esta a situação legislativa actual, o pedido de declaração de inconstitucionalidade formal do Decreto-Lei n.º 523/79 tenha *perdido interesse*. Pois tivesse aquele decreto ou não revogado o disposto no artigo 5.º, alínea *d*), dos decretos regionais n.ºs 3/76 e 4/76, e fosse ele ou não formalmente inconstitucional por falta de audição dos órgãos de governo regional, certo é que a questão se encontra hoje expressamente resolvida — e resolvida, justamente, no sentido preconizado pela assembleia regional da Madeira e vazado na sua resolução que fundamenta o presente parecer.

Ora a Comissão Constitucional vem entendendo que, em circunstâncias tais, a *falta de interesse* na apreciação do objecto da questão e a *ausência de efeito útil* de uma tal apreciação devem conduzir o Conselho da Revolução a abster-se de emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade das normas questionadas. É esta consideração fundamental que se encontra na base do que ficou escrito no n.º 7 do parecer n.º 1/80 desta Comissão, de 8 de Janeiro — sem prejuízo de, nesse caso concreto, se ter entendido que o interesse e o efeito útil da apreciação persistiam —, e a ela entende esta Comissão dever permanecer fiel.

### III

Nestes termos, e considerando que a publicação do Decreto-Lei n.º 128/80, de 17 de Maio, veio retirar interesse e efeito útil à apreciação da eventual inconstitucionalidade formal do decreto examinando, a Comissão Constitucional é de parecer que *o Conselho da Revolução não deve emitir juízo sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro, no respeitante à concessão e emissão de passaportes especiais destinados a personalidades das regiões autónomas*.

Lisboa e Comissão Constitucional, 3 de Junho de 1980. — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Jorge Miranda* — *Jorge Campinos* — *Afonso Cabral de Andrade* — *Fernando Amâncio Ferreira* — *Luís Nunes de Almeida* — *Joaquim Costa Aroso* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 218/80

O Conselho da Revolução, a solicitação da Assembleia Regional da Madeira, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º, bem como do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro, no respeitante à concessão e emissão de passaportes especiais destinados a personalidades das regiões autónomas, por ter sido, entretanto, publicado o Decreto-Lei n.º 128/80, de 17 de Maio.

Aprovada em Conselho da Revolução em 9 de Junho de 1980.

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

*(Diário da República. 1.ª série, n.º 146, de 27 de Junho de 1980.)*

# MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

## SECRETARIA-GERAL

### Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro

A emissão de passaportes especiais previstos na alínea *b)* do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 46 747, de 15 de Dezembro de 1965, e que, no regime do respectivo diploma regulamentar, se encontrava atribuída à ex-Direcção-Geral de Segurança, passou à competência dos governos civis por força do disposto na alínea *a)* do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/75, de 22 de Maio.

No entanto, e porque não foi alterado o citado diploma regulamentar, a competência para a concessão e assinatura de tais passaportes continuou atribuída ao Ministério da Administração Interna, verificando-se, a par, a inadequação daquele ao novo figurino constitucional.

Deste regime resultam, além disso, vários inconvenientes, sobretudo de natureza prática, resultantes do desfazamento territorial entre entidade concedente e assinante, por um lado, e emitente, por outro.

Acresce, num plano diferente, que a natureza de tais passaportes não aconselha que se faça de forma descentralizada a sua concessão, antes se impondo que a mesma e a emissão e assinatura consequentes se processem de forma conjugada num serviço central do Ministério.

Atendendo a tais factores, à sua vocação legal e à dependência directa do Ministro, concluiu-se ser a Secretaria-Geral o serviço adequado à prossecução de tais atribuições.

A urgência na resolução do problema impede que se aguarde pela revisão da legislação geral sobre passaportes a que se vem procedendo, sem que, no entanto, as medidas constantes deste diploma ofendam os princípios gerais a que aquela obedece.

Aproveita-se para autorizar o uso da fotografia a cores, a exemplo do que vem sucedendo noutros países, não se alterando senão no essencial o modelo de passaporte especial aprovado pelo Decreto n.º 35/78, de 8 de Abril.

Nestes termos:

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

Artigo 1.º— 1 — O passaporte especial destina-se exclusivamente:

- a)* Aos membros da Assembleia da República;
- b)* A altas entidades civis ou militares;
- c)* Às pessoas incumbidas pelo Governo de missão extraordinária de serviço público no estrangeiro, se a natureza da missão não importar a concessão de passaporte diplomático.

2 — O passaporte especial pode ser extensivo, por averbamento, ao cônjuge e filhos menores, quando viajem na companhia do seu titular.

Art. 2.º — 1 — A concessão do passaporte especial é da competência do Ministro da Administração Interna, que a poderá, contudo, delegar no secretário-geral do Ministério.

2 — Compete à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna a emissão dos passaportes especiais.

3 — Os passaportes especiais serão assinados pelo Ministro da Administração Interna ou, na sua falta ou impedimentos, pelo secretário-geral do Ministério.

Art. 3.º — 1 — As requisições de passaportes especiais serão dirigidas ao Ministro da Administração Interna pelo secretário-geral da Assembleia da República e pelo membro do Governo ou entidade que tiver ordenado a emissão ou em cuja dependência se encontrem as pessoas referidas na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 1.º

2 — Nas requisições far-se-á referência à categoria da entidade a quem se destina o passaporte, e, sendo caso disso, à natureza da missão e ao despacho que a ordenou.

Art. 4.º O passaporte especial é válido:

- a)* Por dois anos e para número ilimitado de viagens, quando concedido às entidades referidas nas alíneas *d)* e *b)* do n.º 1 do artigo 1.º;

b) Para uma viagem de ida e regresso nos casos da alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º

Art. 5.º O impresso de passaporte especial passa a ser o constante do modelo III anexo ao presente diploma.

Art. 6.º O passaporte especial não poderá ser utilizado desde que o titular deixe de exercer as funções em atenção às quais o passaporte foi emitido, devendo devolvê-lo, quando isso ocorrer, à entidade emitente.

Art. 7.º— 1 — É permitida a utilização de fotografias a cores na emissão dos tipos de passaportes referidos no artigo 3.º do Decreto n.º 46 748, de 15 de Dezembro de 1965.

2 — São mantidas, com as necessárias adaptações, as disposições do artigo 53.º do Decreto n.º 46 748, de 15 de Dezembro de 1965.

Art. 8.º Ficam revogados os artigos 4.º a 7.º do Decreto n.º 46 748, de 15 de Dezembro de 1965, e a alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/74, de 22 de Maio, bem como o Decreto n.º 35/78, de 8 de Abril.

Art. 9.º Serão resolvidas por despacho do Ministro da Administração Interna as dúvidas surgidas na aplicação do presente diploma.

Art. 10.º Este diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

*Maria de Lourdes Ruivo da Silva Matos Pintasilgo — Manuel da Costa Brás.*

Promulgado em 17 de Dezembro de 1979.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.



Capa (verso)

O Ministro da Administração Interna  
Le Ministre de l'Administration Interne  
The Minister of Internal Affairs

Pede a todas as autoridades civis e militares encarregadas de manter a ordem pública nos países amigos de Portugal que deixem passar livremente o portador do presente passaporte e lhe dispensem auxílio e protecção em caso de necessidade.

*Prie les autorités civiles et militaires chargées de maintenir l'ordre public dans tous les pays amis du Portugal de laisser librement passer le porteur du présent passeport et de lui donner aide et protection s'il le faut.*

*Hereby requests that all civilian and military authorities maintaining public law and order in countries friendly towards Portugal allowed the bearer of this passport to pass freely and to afford him assistance and protection, as may be necessary.*

O Ministro,  
Le Ministre,  
The Minister,

.....

Este passaporte contém 16 páginas.  
Ce passeport contient 16 pages.  
This passport has 16 pages.

SÉRIE E NÚMERO



**PORTUGAL**

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
SECRETARIA-GERAL

Passaporte especial n.º

Nome do portador }  
Nom du porteur }  
Name of the bearer }

Acompanhado do seu cônjuge }  
Accompagné/e par son/se conjoint/e }  
Accompanied by wife/husband }

e de } { filhos.  
et de } { enfants.  
and by } { children.

Nacionalidade : portuguesa  
Nationalité : portugaise  
National status : portuguese

**Categoria e missão — Poste et mission**  
**Rank and mission**

.....

.....

.....

**Identificação — Signalement — Description**

Estado civil . . . . .	}	.....
État civil . . . . .		
Civil status . . . . .		
Profissão . . . . .	}	.....
Profession . . . . .		
Profession . . . . .		
Local e data de nascimento . . . . .	}	.....
Lieu et date de naissance . . . . .		
Place and date of birth . . . . .		
Residente em . . . . .	}	.....
Demeurant à . . . . .		
Resident at . . . . .		

**Cônjuge — Conjoint/e — Wife/Husband**

Profissão . . . . .	}	.....
Profession . . . . .		
Profession . . . . .		
Local e data de nascimento . . . . .	}	.....
Lieu et date de naissance . . . . .		
Place and date of birth . . . . .		

**Fotografias — Photos — Photos**

--	--

**Assinaturas — Signatures — Signatures**

Do portador . . . . .	}	.....
Du porteur . . . . .		.....
Of the bearer . . . . .		.....
Do seu cônjuge . . . . .	}	.....
De son/sa conjoint/e . . . . .		.....
Of wife/husband . . . . .		.....

**Filhos — Enfants — Children**

Nome Nom Name	Data do nascimento Date de naissance Date of birth	Sexo Sexe Sex
.....	/ /	
.....	/ /	
.....	/ /	
.....	/ /	

Países para os quais este passaporte é válido :

Pays pour lesquels ce passeport est valable :

Countries for which this passport is valid :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Este passaporte foi emitido por :

Ce passeport a été délivré par :

Passport issued by :

**SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**

e é válido }  
et est valable }  
and is valid }

Lisboa, ..... de ..... de 19 .....

○ .....

As alle das páginas 5 e 6:

**Averbamentos — Annotations — Observations**

As alle das restantes páginas:

**Vistos — Visas — Visas**

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 18/80

*Renovação, na mesma sessão legislativa, de projecto ou proposta de lei rejeitados.*

1. Ao abrigo do disposto no artigo 277.º, n.º 3, da Constituição, o Conselho da Revolução deliberou apreciar a constitucionalidade do decreto da Assembleia da República n.º 293/I, de 30 de Maio de 1980, sobre «Alterações à Lei do Recenseamento Eleitoral».

De harmonia com o disposto nos 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 solicitada a emissão do necessário parecer.

Usando da faculdade conferida na parte final do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Presidente da República decidiu encurtar para sete dias o prazo para o Conselho da Revolução se pronunciar sobre a constitucionalidade do referido diploma.

2. O decreto em apreciação teve origem no projecto de lei n.º 481/I, aprovado pela Assembleia da República no dia 30 de Maio próximo passado, ao abrigo do artigo 167.º, alínea f), da Constituição.

Como a sua epígrafe indica, o citado decreto, composto apenas por dois artigos, propõe-se alterar a actual Lei do Recenseamento Eleitoral<sup>113</sup>.

O seu artigo 1.º adita um novo número ao artigo 18.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, com a seguinte redacção:

2 — O período de actualização do recenseamento, no estrangeiro e no território de Macau, termina no último dia do mês de Junho de cada ano<sup>114</sup>.

O segundo e último artigo do mesmo decreto limita-se a prescrever que «esta lei entra imediatamente em vigor».

3. Tal como fica configurada, parecerá que a problemática da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade do decreto em apreciação se deverá aferir em relação ao artigo 170.º, n.º 3, da Constituição<sup>115</sup>.

Nesse sentido corre também a génese do projecto de diploma *sub judice*.

Como se sabe, o Governo apresentou, com data de 3 de Abril de 1980, a proposta de lei n.º 313/I, sobre «Alteração da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro (Lei do

---

<sup>113</sup> Cf. Lei n.º 69/78, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 253, de 3 de Novembro de 1978, pp. 2304 e segs.

<sup>114</sup> Mantém-se, pois, mas agora como o n.º 1, o corpo do actual artigo 18.º da Lei n.º 69/78.

<sup>115</sup> Este preceito constitucional estipula que «os projectos e as propostas de lei definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República».

Recenseamento Eleitoral)»<sup>116</sup>, a qual viria a ser rejeitada pela Assembleia da República<sup>117</sup>.

Ulteriormente, subscrito por deputados de vários grupos parlamentares, foi apresentado, com data de 23 do mesmo mês e ano, o projecto de lei n.º 455/I, sobre o «Processo de recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro»<sup>118</sup>, o qual viria a ser aprovado pela Assembleia da República<sup>119</sup>, uma vez rejeitado o recurso interposto contra a sua admissão<sup>120</sup>.

Solicitado parecer sobre o respectivo decreto da Assembleia da República<sup>121</sup>, entendeu esta Comissão que, por violar o disposto no artigo 170.º, n.º 3, da Constituição, o Conselho da Revolução devia pronunciar-se pela sua inconstitucionalidade<sup>122</sup>; assim o entendeu também o citado órgão de soberania<sup>123</sup>.

Foi pois no seguimento desta declaração de inconstitucionalidade que foi aprovado, no dia 30 de Maio p. p., o decreto da Assembleia da República n.º 293/I, que ora se examina.

## II

4. Pretende, pois, esse projecto de diploma introduzir uma única modificação na actual Lei do Recenseamento Eleitoral, permitindo que o período de recenseamento, no estrangeiro e no território de Macau, termine no último dia do mês de Junho de cada ano.

Com efeito, na Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, dispõe-se, uniformemente, que «o período de actualização de recenseamento inicia-se no dia 2 de Maio de cada ano e termina no último dia do mesmo mês»<sup>124</sup>.

A proposta de lei n.º 313/I quis modificar este artigo 18.º (Actualização do recenseamento), introduzindo o seguinte articulado:

1 — O período de inscrição para efeitos de actualização do recenseamento inicia-se, no território nacional e em Macau, no dia 2 de Maio de

---

<sup>116</sup> Cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 42, de 11 de Abril de 1980, pp. 548 e segs.

<sup>117</sup> Cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 41, de 23 de Abril de 1980.

<sup>118</sup> Cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 49, de 26 de Abril de 1980.

<sup>119</sup> Sobre a discussão na generalidade, v. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 49, de 10 de Maio de 1980, pp. 2098 e segs.; e sobre a discussão na especialidade, *ibidem*, n.º 50, de 14 de Maio de 1980, pp. 2169 e segs.

<sup>120</sup> Cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 48, de 9 de Maio de 1980, pp. 2037 e segs.

<sup>121</sup> Cf. Decreto da Assembleia da República n.º 287/I, aprovado em 13 de Maio de 1980.

<sup>122</sup> Cf. parecer n.º 16/80, de 22 de Maio de 1980 (inédito).

<sup>123</sup> *In* reunião do Conselho da Revolução, realizada no dia 26 de Maio.

<sup>124</sup> Sem esquecer que o seu artigo 64.º dispunha transitóriamente: «No processo de recenseamento que se inicia nos termos desta lei o período de inscrição inicia-se no 30.º dia posterior à publicação da presente lei e tem a duração de trinta dias úteis».

cada ano e termina no último dia do mesmo mês.

2 — No estrangeiro, a inscrição está aberta todo o ano, fazendo-se a actualização anual do recenseamento pelas inscrições realizadas até ao último dia do mês de Abril.

Mais abaixo o seu artigo 76.º (Recenseamento dos residentes no estrangeiro em 1980), prescrevia no seu n.º 1:

No ano de 1980, o período de inscrição no recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro inicia-se em 2 de Maio e termina a 30 de Junho.

O projecto de lei n.º 456/I também continha, quanto a esta matéria, dois preceitos, assim dirigidos:

#### Artigo 9.º

A inscrição do recenseamento no estrangeiro está aberta todo o ano, procedendo-se à sua actualização anual com referência às inscrições realizadas até 30 de Abril;

#### Artigo 13.º

1 — No ano em curso, o período de inscrição no recenseamento dos cidadãos residentes no estrangeiro é prorrogado até 30 de Junho<sup>125</sup>.

5. A esta luz, no decurso do exame do último decreto da Assembleia da República, delineou-se uma dupla perspectiva de apreciação, simultaneamente metodológica e de fundo, que se passa a expor.

A) De uma banda, argumentou-se que, ao abrigo do artigo 18.º da Lei n.º 69/78, hoje em vigor, já expirou, no último dia do mês de Maio p. p., o actual período de actualização do recenseamento. Assim, mesmo que o decreto *sub judice* não venha a ser declarado inconstitucional, só produzirá efeitos jurídicos a partir da data da sua publicação, sendo irrelevante a data da sua aprovação<sup>126</sup>. Desde logo, diferentemente das iniciativas anteriores, este decreto, se viera ser convertido em lei, só se aplicará a partir do próximo período de actualização do recenseamento<sup>127</sup>.

Esta argumentação, não se estriba só na inexistência de preceito retroactivo<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Este projecto de lei não revogava, contudo, o artigo 18.º da Lei n.º 69/78.

<sup>126</sup> Sintetizando o pensamento unânime da doutrina, nacional e estrangeira, o Prof. Doutor Castro Mendes escreve: «Com a publicação, completam-se todos os requisitos da entrada em vigor do diploma», in *Introdução ao Direito*, policopiado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1977, p. 157; V. também artigo 5.º, n.º 2, do Código Civil e artigo 2.º da Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro.

<sup>127</sup> Isto é, ao prazo que, ao abrigo do novo n.º 2 do artigo 18.º do decreto, se iniciará, no estrangeiro e no território de Macau, no dia 2 de Maio de 1981, terminado no último dia do mesmo mês e ano, e reabrindo-se, periodicamente, nos anos subsequentes.

<sup>128</sup> O que aliás, em matéria de prazos, é juridicamente discutível: cf., entre outros, Prof. Doutor J.

ou que preveja a sua aplicação para o «ano em curso»; ela pretende fazer aplicação dos clássicos princípios gerais que regem a caducidade de prazos estabelecidos por lei<sup>129</sup>, ou melhor de caducidade de um direito<sup>130</sup> que se extinguiu *ipso jure*<sup>131</sup>; de existência temporal provisória, mas renovável anualmente durante o período estabelecido pela Lei, o direito de inscrição no recenseamento do ano em curso está «morto»<sup>132</sup>, não se podendo sequer fazer «renascer» retroactivamente; o que extinto está, extinto queda<sup>133</sup>.

Desde logo, o referido decreto, se vier a ser publicado legislará, apenas e tão só, para o futuro; por isso, diferentemente do projecto de lei n.º 455/I, não deve ser declarado inconstitucional à luz do artigo 170.º, n.º 3, da Constituição.

E, se assim não fosse, uma vez que os prazos de actualização do recenseamento, nos dois diplomas, são parcialmente idênticos, dever-se-ia então concluir, à luz das razões expostas no parecer n.º 16/80, de 22 de Maio, pela sua inconstitucionalidade.

B) De outra banda, argumentou-se que, quer haja ou não expiração dos prazos previstos no citado artigo 18.º da Lei n.º 69/78, não existe identidade substantiva entre a actual iniciativa legislativa e as precedentes.

Partindo do cotejo entre o preceito em apreciação e o âmbito da proposta de lei n.º 313/I do projecto de lei n.º 455/I, conclui-se pela não identidade das hipóteses e estatuições neles reguladas, quer o preceito em apreço se aplique já ou tão só para o futuro.

A esta luz, sublinha-se que a finalidade geral dos diferentes projectos é bastante diferente. As iniciativas legislativas anteriores têm um âmbito genérico, pretendendo regular, globalmente, o regime jurídico do recenseamento, quer *in totum* (proposta de lei n.º 313/I), quer no estrangeiro (projecto de lei n.º 455/I).

Pelo contrário, o último decreto da Assembleia da República, limita-se a alargar o período de actualização do recenseamento no território de Macau e no estrangeiro.

Assim, tanto qualitativa como quantitativamente, existe entre os citados textos normativos uma «diferença substancial de conteúdo preceptivo»<sup>134</sup>, cessando a razão de ser da proibição do artigo 170.º, n.º 3, da Constituição.

---

Dias Marques, *Teoria Geral da Caducidade*, Lisboa, 1953, n.º 47.

<sup>129</sup> Cf. artigos 298.º, n.º 2, 328.º e 331.º, n.º 1, do Código Civil; V. também o seu artigo 12.º (Aplicação das leis no tempo. Princípio geral).

<sup>130</sup> O artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 69/78 dispõe: «Todo o cidadão tem o direito e o dever de promover a sua inscrição no recenseamento, bem como de verificar se está inscrito, e, em caso de erro ou comissão, de requerer a respectiva rectificação».

<sup>131</sup> A este respeito escreve o Prof. Doutor Adriano Pais da Silva Vaz Serra: «Pode, na verdade, acontecer que a lei sujeite um direito a um prazo, dentro do qual deve ser exercido, e decorrido o qual, portanto, se extingue, se não for exercido a tempo, determinando-se a lei por razões objectivas de segurança jurídica, sem atenção à negligência ou inércia do titular, mas apenas com o propósito de garantir que, dentro do prazo nela estabelecido, a situação se defina»: *in* «Prescrição Extintiva e Caducidade» (separata do *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 107), Lisboa, 1961, p. 514.

<sup>132</sup> Por aproximação com a expressão utilizada pelo Prof. Doutor J. Dias Marques *in* *Noções Elementares de Direito Civil*, Centro de Estudos de Direito Civil, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1973, p. 112.

<sup>133</sup> V. ainda Dr. Jacinto Fernandes Rodrigues Bastos, *Das Relações Jurídicas*, (IV), Viseu, 1969, p. 81.

<sup>134</sup> Cf. parecer n.º 16/80, de 22 de Maio (inédito).

6. Da exposição desta dupla perspectiva de apreciação do artigo 1.º do decreto *sub judice*, resulta claro que, unanimemente, esta Comissão não considera inconstitucional a norma nele contida.

Numa e noutra perspectiva, se chega, com efeito, a uma dupla constatação, intimamente relacionadas, a saber:

- a) Que não se está perante uma mesma iniciativa legislativa;
- b) Que não se acha violado o artigo 170.º da Constituição.
- c)

Nestas circunstâncias, entende esta Comissão não prosseguir exaustivamente o seu exame, estando atingido o resultado minimamente útil, em sede de fiscalização preventiva.

Aliás, na ocorrência, a economia de meios que lhe é imposta pelo mais curto prazo que até à data lhe foi concedido para a emissão do necessário parecer, se coaduna e se reconforta não só com uma conclusão unanimemente assumida, mas também com facto de o Conselho da Revolução não motivar habitualmente as suas resoluções decorrentes do exercício do «controlo da constitucionalidade das leis».

7. Pelo exposto, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução não se deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto da Assembleia da República n.º 293/I, de 30 de Maio de 1980, sobre «Alterações à Lei do Recenseamento Eleitoral».

Lisboa e Comissão Constitucional, 9 de Junho de 1980. — *Jorge Campinos* — *Afonso Cabral de Andrade* — *Fernando Amâncio Ferreira* — *Joaquim Costa Aroso* — *Jorge Miranda* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*. (Tem voto de conformidade dos vogais Jorge de Figueiredo Dias e Luís Nunes de Almeida, que não assinam por não estarem presentes) — *Jorge Campinos*.

## CONSELHO DA REVOLUÇÃO

### RESOLUÇÃO N.º 219/80

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 293/I, de 30 de Maio de 1980, sobre alterações à Lei do Recenseamento Eleitoral.

Aprovada em Conselho da Revolução em 9 de Junho de 1980.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 146, de 27 de Junho de 1980.)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Decreto n.º 293/I, de 30 de Maio de 1980**

ALTERAÇÃO A LEI DO RECENSEAMENTO ELEITORAL

A Assembleia da República decreta, nos termos do artigo 167.º, alínea f) da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

É aditado um novo número ao artigo 18.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, com a seguinte redacção:

Artigo 18.º

1 — (O corpo do artigo actual.)

2 — O período de actualização do recenseamento, no estrangeiro e no território de Macau, termina no último dia do mês de Junho de cada ano.

Artigo 2.º

Esta Lei entra imediatamente em vigor Aprovada em 30 de Maio de 1980.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 19/80

*Não apreciação da constitucionalidade de diplomas que não contêm normas jurídicas.*

#### I

A assembleia regional dos Açores solicitou ao Conselho da Revolução, intervindo prévia deliberação em plenário, ao abrigo do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade formal do Decreto n.º 93-B/78, de 11 de Setembro.

Neste diploma o Presidente da República, ouvido aquele Conselho e precedendo proposta do Primeiro-Ministro, nomeou, ao abrigo dos artigos 136.º, alínea l), e 232.º, n.º 1, da Constituição, o Almirante Henrique Afonso da Silva Horta para o cargo de Ministro da República na região autónoma dos Açores.

Nos termos da aliena *a)* do artigo 284.º da Constituição e 16.º do Estatuto da Comissão Constitucional foi solicitado o parecer desta Comissão.

Mostrando-se o pedido justificado nos termos da discussão constante do *Diário* daquela assembleia regional, n.º 87, de 8 de Junho, ouviu-se o Primeiro-Ministro, nos termos do artigo 28.º, n.º 3, daquele Estatuto. Nenhuma resposta ofereceu, porém, esta entidade.

#### II

O pedido funda-se na violação do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição, segundo o qual «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

Simplesmente, o artigo 229.º, n.º 2, em que a assembleia regional dos Açores apoia a sua legitimidade para pedir a declaração da referida inconstitucionalidade circunscreve o âmbito das inconstitucionalidades, em que tal legitimidade funciona, em função de duas ordens de limitações:

- 1.ª Tratar-se da inconstitucionalidade derivada da violação dos *direitos* das regiões consagrados na Constituição;
- 2.ª Incidência de tal inconstitucionalidade em *normas jurídicas* emanadas dos órgãos de soberania.

Esta segunda exigência, pelo menos, seguramente que não se verifica.

O diploma em apreço que se limita a nomear determinada pessoa para determinado cargo seja qual for a natureza do acto que contém — acto político, acto

administrativo — não insere qualquer *norma jurídica* seja de que tipo for (v. g. norma jurídica de conteúdo individual e concreto).

Representa antes a mera actuação da Constituição no que respeita à «competência do Presidente da República quanto ao funcionamento de outros órgãos» [artigos 136.º, alínea l) *in fine* e 232.º, n.º 1].

Sendo assim, é apodíctica a conclusão de que o Conselho da Revolução não pode e não deve entrar no problema de saber se com o diploma em apreço se ofendeu o referido *direito* da região autónoma dos Açores em ser previamente ouvida sobre o seu conteúdo, devendo, pura e simplesmente, abster-se de conhecer do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Inútil seria, com efeito, tal conhecimento.

Neste sentido é a jurisprudência da Comissão e do Conselho da Revolução, bastando citar, a título de exemplos, o parecer n.º 19/79, de 10 de Julho, ainda inédito e correspondente Resolução n.º 214/79, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 24 de Julho de 1979, o parecer n.º 39/79, de 13 de Dezembro, ainda inédito e a correspondente Resolução n.º 2/80, no mesmo *Diário*, de 16 de Janeiro de 1980.

### III

Nos termos expostos, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução não emita qualquer juízo sobre o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 93-B/78, de 11 de Setembro, por o mesmo não conter qualquer norma jurídica.

Lisboa e Comissão Constitucional, 17 de Junho de 1980. — *Joaquim Costa Aroso — Jorge Miranda — Jorge Campinos — Afonso Cabral de Andrade — Fernando Amâncio Ferreira — José António Fernandes — Luís Nunes de Almeida — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

## **CONSELHO DA REVOLUÇÃO**

### **RESOLUÇÃO N.º 258/80**

O Conselho da Revolução, a solicitação da Assembleia Regional dos Açores, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º, bem como do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não emitir qualquer juízo sobre o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 93-B/ 78, de 11 de Setembro, por o mesmo não conter qualquer norma jurídica.

Aprovada em Conselho da Revolução em 26 de Junho de 1980. — O Presidente do Conselho da Revolução, *António Ramalho Eanes*.

(Diário da República, 1.ª série, n.º161, de 15 de Julho de 1980.)

## **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

### **Decreto n.º 93-B/78, de 11 de Setembro**

O Presidente da República, ouvido o Conselho da Revolução, decreta, nos termos dos artigos 136.º, alínea l), e 232.º, n.º 1, da Constituição, o seguinte:

É nomeado, sob proposta do Primeiro-Ministro, o Almirante Henrique Afonso da Silva Horta para o cargo de Ministro da República na Região Autónoma dos Açores.

Assinado em 11 de Setembro de 1978.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES. — O Primeiro-Ministro,  
*Alfredo Jorge Nobre da Costa.*

*(Diário da República, 1.ª série, n.º 209. de 11 de Setembro de 1978.)*

## ÍNDICE

**Parecer n.º 10/80 da Comissão Constitucional** — *Autorização legislativa — Sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Iniciativa privada.*

Resolução n.º 158/80 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 39-G/80 da Presidência do Conselho de Ministros — *Altera a redacção de alguns artigos da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, que veda a empresas privada se outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores.*

**Parecer n.º 11/80 da Comissão Constitucional** — *Dever de audição dos órgãos de governo regional — Questões respeitantes às regiões autónomas — Independência dos meios de comunicação social estatizados.*

Resolução n.º 168/80 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 95-G/80 da Presidência do Conselho de Ministros e da Secretaria de Estado da Comunicação Social — *Aprova os estatutos da Radiotelevisão Portuguesa, E. P.*

**Parecer n.º 12/80 da Comissão Constitucional** — *Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Direitos, liberdades e garantias — Independência dos meios de comunicação estatizados — Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas».*

Resolução n.º 170/80 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 137-G/80 da Presidência do Conselho de Ministros e da Secretaria de Estado da Comunicação Social — *Aprova os estatutos da Radiodifusão Portuguesa, E. P.*

**Parecer n.º 13/80 da Comissão Constitucional** — *Autorização legislativa — Sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Iniciativa privada.*

Resolução n.º 178/80 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 39-G/80 da Presidência do Conselho de Ministros — *Altera a redacção de alguns artigos da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, que veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores.*

**Parecer n.º 14/80 da Comissão Constitucional** — *Princípio da igualdade,*

163

Resolução n.º 179/80 do Conselho da Revolução.

Artigos 182.º a 185.º do Decreto n.º 6950, de 26 de Setembro de 1920 — *Regime especial de vigilância sobre os ciganos.*

**Parecer n.º15/80 da Comissão Constitucional** — *Entrega da gestão e exploração de empresas públicas a entidades privadas — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Definição dos sectores de propriedade.*

Resolução n.º 197/80 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 119-G/80, do Ministério dos Transportes e Comunicações — *Administração do Porto de Sines.*

**Parecer n.º 16/80 da Comissão Constitucional** — *Renovação, na mesma sessão legislativa, de projecto ou proposta de lei rejeitados.*

Resolução n.º 201/80 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 287/1, de 13 de Maio de 1980, da Assembleia da República — *Processo de recenseamento de cidadãos residentes no estrangeiro.*

**Parecer n.º 17/80 da Comissão Constitucional** — *Falta de interesse e efeito útil na apreciação de eventual inconstitucionalidade.*

Resolução n.º 218/80 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei n.º 523/79, de 31 de Dezembro — *Estabelece normas relativas à concessão e emissão de passaportes especiais.*

**Parecer n.º 18/80 da Comissão Constitucional** — *Renovação, na mesma sessão legislativa, de projecto ou proposta de lei rejeitados.*

Resolução n.º 219/80 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 293/I, de 30 de Maio de 1980, da Assembleia da República — *Adita um novo número ao artigo 18.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, Lei do recenseamento eleitoral.*

**Parecer n.º 19/80 da Comissão Constitucional** — *Não apreciação da constitucionalidade de diplomas que não contêm normas jurídicas.*

Resolução n.º 258/80 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 93-B/78, de 11 de Setembro, da Presidência da República — *Nomeia o almirante Henrique Afonso da Silva Horta para o cargo de Ministro da República na Região Autónoma dos Açores.*