

**PARECERES**  
**DA**  
**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**

**1º VOLUME**

**1976, DO Nº 1 AO Nº 3 – 1977, DO Nº 1 AO Nº 10**

Reúnem-se neste volume os pareceres emitidos entre 2 de Novembro de 1976 e 30 de Março de 1977 pela Comissão Constitucional, no exercício da competência que lhe é cometida pelo artigo 284º da Constituição da República Portuguesa, e que se traduz na obrigatoriedade de dar parecer sobre a constitucionalidade dos diplomas que hajam de ser apreciados pelo Conselho da Revolução nos termos do artigo 277º (fiscalização preventiva da constitucionalidade) e nº 1 do artigo 281º (declaração da inconstitucionalidade), bem como na obrigatoriedade de dar parecer sobre a existência de violação das normas constitucionais por omissão nos termos e para os efeitos do artigo 279º (inconstitucionalidade por omissão).

Para completa inteligência dos pareceres publicados, anexam-se as resoluções ou as decisões do Conselho da Revolução que lhes dizem respeito e os diplomas ou projectos de diploma a que se referem os pareceres.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer nº 1/76

1 - Nos termos e para os efeitos dos artigos 277º e 278º da Constituição, o Ministro da República junto da região autónoma da Madeira suscitou perante o Conselho da Revolução a questão da inconstitucionalidade do decreto regional nº 2/76, aprovado em 19 de Outubro pela assembleia regional daquela região autónoma.

O Presidente do Conselho da Revolução, ao abrigo da alínea a) do artigo 284º da Constituição e da alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, determinou, por despacho de 26 de Novembro findo, que a Comissão Constitucional desse parecer sobre a matéria em causa.

2 - O artigo 146º da Constituição da República Portuguesa, na sua alínea a), confere ao Conselho da Revolução, na qualidade de garante do cumprimento da Constituição, competência para se pronunciar, por iniciativa própria ou a solicitação do Presidente da República, sobre a constitucionalidade de quaisquer diplomas antes de serem promulgados ou assinados.

São os artigos 277º e 278º que organizam o sistema de fiscalização preventiva da constitucionalidade, genericamente prevista na alínea a) do artigo 146º.

Os artigos 277º e 278º apenas se reportam aos decretos remetidos ao Presidente da República para serem promulgados como lei ou decreto-lei ou que consistam na aprovação de tratados ou acordos internacionais (artigo 277º, nº 1). Mas o artigo 235º veio alargar a possibilidade de fiscalização preventiva da constitucionalidade relativamente aos decretos e aos regulamentos das leis gerais da República emanados dos órgãos das regiões autónomas, conferindo ao Ministro da República junto dessas regiões, a quem os referidos diplomas são remetidos para assinatura, o poder de suscitar perante o Conselho da Revolução, «nos termos e para os efeitos dos artigos 277º e 278º, com as necessárias adaptações», a questão da inconstitucionalidade dos mesmos diplomas (artigo 235º, nº 4).

3 - O poder conferido pelo nº 4 do artigo 235º da Constituição ao Ministro da República, de suscitar a apreciação prévia da constitucionalidade dos decretos regionais e dos regulamentos das leis gerais da República, emanados dos órgãos das regiões autónomas<sup>1</sup> deve entender-se limitado, quanto ao seu exercício no tempo, pelas disposições que regulam o direito de veto que o nº 2 do mesmo artigo 235º atribui, de outro lado, ao Ministro da República relativamente aos mesmos diplomas.

Assim, decorrido o prazo fixado nesta última disposição sem que tenha sido exercido o direito de veto, afigura-se que já não poderá o Ministro da República suscitar o problema da inconstitucionalidade do decreto ou regulamento. Esta só poderá vir a ser apreciada pelo Conselho da Revolução ao abrigo dos artigos 146º, alínea c), e 281º.

No caso em análise, o problema da inconstitucionalidade do decreto aprovado em 19 de Outubro de 1976 pela assembleia regional da Madeira e apresentado para assinatura ao Ministro da República em 20 de Outubro foi por este suscitado em 3 de Novembro<sup>2</sup>.

Parece, assim, que a questão foi trazida em tempo à apreciação do Conselho da Revolução, que sobre ela deverá pronunciar-se no prazo previsto no nº 4 do artigo 277º. Só que o início deste prazo há-de contar-se obviamente da data em que o pedido de apreciação da constitucionalidade, acompanhado do diploma em causa, foi recebido no Conselho da Revolução (ou seja, 25 de Novembro de 1976, segundo consta do processo).

4 - O decreto regional nº 2/76, da assembleia regional da Madeira, ocupa-se da recondução e colocação de professores em estabelecimentos de ensino primário, preparatório ou secundário da região, bem como do acesso a estágios em qualquer grau de ensino nesses mesmos estabelecimentos e visa fundamentalmente criar um critério de preferência nessa recondução, colocação ou estágio em favor de naturais ou residentes na região.

Assim, o artigo 1º garante ao professor com habilitações profissionais ou próprias, de qualquer estabelecimento de ensino na região - primário, preparatório ou

<sup>1</sup> O artigo 24º, nº 4, do Estatuto Provisório da região autónoma do Arquipélago da Madeira (Decreto-Lei nº 318-D/76, de 30 de Abril) reproduz o nº 4 do artigo 235º da Constituição.

<sup>2</sup> Ofício nº 42/76, dirigido, por lapso, à Comissão Constitucional.

secundário -, natural ou residente na região, que não será «coagido a transferir-se do seu local de trabalho» em benefício de outro professor com as mesmas habilitações, sem domicílio no território regional durante o ano lectivo anterior ou ano com que se prende a colocação.

O artigo 2º determina que na colocação em qualquer estabelecimento de ensino da região, ou para acesso a estágios em qualquer grau de ensino, os professores dotados de habilitações próprias, naturais ou residentes na região, terão preferência absoluta relativamente a professores com as mesmas habilitações sem domicílio na região durante o ano lectivo anterior ao ano em questão.

O artigo 3º torna aplicável o disposto nos artigos precedentes aos casos de deslocação de professores dentro da própria região, «tendo-se em conta a classificação profissional».

5 - Antes de entrar na apreciação da constitucionalidade deste diploma, importa fazer referência à lei geral do país relativa às matérias de que ele se ocupa, sem o que será difícil precisar o seu exacto alcance.

A) Os concursos para professores efectivos dos liceus, escolas técnicas e secundárias estão hoje regulados pelo Decreto-Lei nº 292-A/76, de 23 de Abril.

O concurso é anual e tem âmbito nacional (cf. Portaria nº 256-A/76, de 23 de Abril).

Nem o território de origem nem a residência são considerados como critérios de graduação dos candidatos.

Nas mesmas bases foi regulado o concurso para professores efectivos do ensino preparatório.

Nos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário os lugares que não puderem ser assegurados pelo pessoal docente dos quadros ou pelo funcionamento de núcleos de estágio serão preenchidos nos termos regulados pelo Decreto-Lei nº 672/76, de 25 de Agosto.

O artigo 1º deste diploma estabelece a ordem de prioridades a obedecer no preenchimento das vagas, definindo seis classes de professores que deverão sucessivamente ser chamados a ocupá-las. Os professores profissionalizados, distribuídos por várias categorias, preferem aos demais.

As reconduções e colocações efectuadas ao abrigo do artigo 1º deste decreto abrangem todo o território nacional (artigo 17º, nº 1).

Uma vez reconduzidos ou colocados os professores a que se refere o artigo 1º, abrir-se-á concurso para as vagas que ficarem por preencher entre os professores provisórios e eventuais do ensino preparatório e secundário (artigo 3º, nº 1).

O nº 2 do artigo 3º define os critérios de preferência a aplicar aos professores dotados de habilitações próprias e o artigo 7º estabelece as regras para a graduação dos candidatos dentro de cada uma das categorias estabelecidas naquela disposição.

Relativamente a este concurso já não poderá falar-se de âmbito nacional.

Das opções abertas aos candidatos excluem-se as regiões autónomas dos Açores e da Madeira (artigo 8º, nº 3) e o nº 2 do artigo 17º expressamente prevê que o concurso a que se refere o artigo 3º poderá «ser realizado, no que respeita às regiões autónomas dos Açores e da Madeira, a nível regional, em termos a regulamentar por portaria do Ministério da Educação e Investigação Científica, ouvidos os respectivos governos».

Em 22 de Setembro de 1976 veio efectivamente a ser publicada a Portaria nº 572/76, que, depois de declarar aplicável às regiões autónomas dos Açores e da Madeira o estabelecido no Decreto-Lei nº 672/76, de 25 de Agosto, cria no seu nº 2 um serviço de concursos regional.

O nº 3 da portaria regula os termos da abertura do concurso para professores provisórios e eventuais dos ensinos preparatório e secundário e o seu nº 5 estipula que a este concurso poderão concorrer as pessoas indicadas no nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 672/76, as quais serão graduadas segundo a ordem de prioridades estabelecidas.

O nº 6 da mesma portaria determina, porém, que é concedida preferência absoluta aos indivíduos que, «nas condições do número anterior», se encontrem numa das seguintes situações:

a) Residirem ou serem naturais da respectiva região autónoma;

b) Estarem colocados, à data da abertura do concurso, na respectiva região autónoma como professores provisórios ou eventuais dos ensinos preparatório ou secundário.

A Portaria nº 572/76 determina também que o serviço de concursos regional

preencherá as vagas ainda existentes em cada uma das respectivas regiões pela forma expressa no artigo 9º do Decreto-Lei nº 672/76, de 25 de Agosto, e no seu nº 9 estabelece que as listas de colocação de professores dos ensinos preparatório e secundário relativas às regiões autónomas dos Açores e da Madeira serão homologadas pelo respectivo governo regional.

B) No que respeita ao ensino primário, os concursos para professores têm base distrital.

Neles se não consigna qualquer preferência em função do território de origem ou da residência dos candidatos (cf., nomeadamente, as Portarias nº 17 789, de 4 de Julho de 1960, nº 548-A/76, de 30 de Agosto, e nº 607/76, de 14 de Outubro).

C) Já em matéria de estágios o Decreto-Lei nº 316-B/76, de 29 de Abril, veio introduzir no seu artigo 7º uma disposição inovadora, nos termos da qual é dada preferência absoluta de ingresso nos estágios pedagógicos abertos nos arquipélagos da Madeira e dos Açores aos candidatos que comprovem qualquer das seguintes condições:

a) Residirem ou serem naturais do arquipélago onde pretendem frequentar o estágio pedagógico;

b) Estarem colocados, à data da abertura do concurso do estágio, como professores provisórios ou eventuais no arquipélago onde pretendem frequentar o estágio pedagógico.

6 - Para julgar da constitucionalidade do decreto regional nº 2/76 da assembleia regional da Madeira importa começar por averiguar se o conteúdo das disposições que o integram, em si mesmas consideradas - sem olhar o processo de formação dessas normas ou a fonte donde dimanam -, acaso infringe o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados (artigo 280º). Ou seja, importa começar por averiguar se essas disposições podem dizer-se feridas de inconstitucionalidade material.

*Prima facie*, a criação de preferências no acesso a cargos públicos<sup>3</sup> pode pôr em causa o artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, que proclama o princípio da igualdade, estipulando no seu nº 1 que todos os cidadãos são iguais perante a lei, e ainda o nº 4 do artigo 48º da mesma Constituição, que em aplicação daquele princípio garante aos cidadãos o direito de acesso «em condições de igualdade e liberdade às funções públicas».

É conhecido o importantíssimo papel que o princípio de igualdade perante a lei - solenemente proclamado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - desempenhou nas transformações jurídicas e sociais experimentadas nos Estados modernos.

Nele se baseou a destruição dos privilégios do antigo regime, nele assentou a extensão do regime democrático no decurso do século passado, nele radica, ainda hoje, por exemplo, o movimento de luta pela igualdade dos direitos entre homem e mulher.

Mas não se ignoram também as dificuldades que suscita a delimitação do exacto alcance do princípio em causa.

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 quais 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.

Só que a solução deste problema já não poderá achar-se na base de critérios puramente formais.

A resposta é no entanto facilitada quando o legislador constitucional se não limita a enunciar o princípio geral da igualdade, mas especifica os títulos - ou alguns deles - que não podem fundar um tratamento diferenciado entre cidadãos.

<sup>3</sup> O que se diz do acesso a cargos públicos pode afirmar-se acerca da manutenção em cargos públicos ou do acesso a estágios em estabelecimentos públicos.

Quando isto acontece, tem de entender-se em princípio que viola a regra constitucional da igualdade o preceito que dá relevância a um desses títulos para, em função dele, beneficiar ou prejudicar um grupo de cidadãos perante os restantes.

Como é sabido, a Constituição de 1976, depois de ter consagrado no nº 1 do seu artigo 13º o princípio da igualdade perante a lei, enuncia no nº 2 do mesmo artigo uma série de factores em razão dos quais ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever.

Terá, pois, este preceito de ser especialmente considerado ao tratar-se de apreciar a legitimidade constitucional do Decreto nº 2/76, da assembleia regional da Madeira.

7 - Entre os factores que o nº 2 do artigo 13º da Constituição considera irrelevantes para justificar um tratamento diferenciado entre portugueses, conta-se o do território de origem.

Nestes termos, afigura-se, em princípio, contrário ao disposto na Constituição a norma que ao disciplinar o acesso a certas funções públicas estabelece uma preferência fundada no território de origem dos candidatos.

E a contraditoriedade com a Constituição subsistiria, ainda que o regime de preferência, baseado no território de origem, fosse definido em termos tais que dele pudessem vir a beneficiar, distributivamente, todos os portugueses.

Seria o caso, por exemplo, de em lei geral da República se determinar que o acesso a certas funções públicas seria reservado, em cada distrito do continente e em cada uma das regiões autónomas, aos cidadãos originários desses distritos ou regiões.

Por esta via estabelecer-se-ia uma igualdade formal entre grupos de cidadãos definidos em função dos respectivos territórios de origem (se abstrairmos dos nascidos no estrangeiro), mas parece ter de entender-se que o nº 2 do artigo 13º da Constituição não se limitou a proscriver que os factores aí consignados - ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, etc. - possam originar um tratamento legal diferenciado de um grupo de cidadãos perante os restantes membros da comunidade nacional, antes pretendeu obstar também a que esses factores possam servir de base à formação, perante a lei, de diferentes classes ou grupos de cidadãos.

À luz do que fica enunciado, pode dizer-se que o preceito do artigo 13º, nº 2, da Constituição, ao proibir que se decretem distinções entre portugueses com base no seu território de origem, é um elemento importante para a interpretação do artigo 6º, que define Portugal como Estado unitário, ao mesmo tempo que declara os arquipélagos dos Açores e da Madeira como regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios.

A autonomia político-administrativa dessas regiões tem para a Constituição de 1976 o valor de uma solução que deve impor-se ao próprio legislador em futura revisão constitucional [artigo 290º, alínea p)]. Mas a regionalização, por irreversível que seja, não pode levar a distinguir entre cidadãos nascidos em diferentes parcelas do território português.

8 - A preferência que o Decreto nº 2/76 da assembleia regional da Madeira estabelece em função da residência na região, ao contrário do que acontece com a preferência fundada na origem, não cai directamente sob a alçada do nº 2 do artigo 13º da Constituição.

E não é isenta de dúvidas a questão da sua compatibilidade com o princípio geral de igualdade formulado no nº 1 do artigo 13º.

Entende-se geralmente que não constitui privilégio contrário à regra da igualdade perante a lei a preferência concedida no acesso a cargos públicos que corresponda a uma maior capacidade ou a melhores títulos para o exercício da função.

Já a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no seu artigo 6º, que fundava na igualdade perante a lei o princípio de que todos poderiam aceder, em pé de igualdade, a todas as honras, lugares e empregos públicos, de acordo com a sua capacidade, acrescentava que isso se faria sem outra distinção que não fosse a das «virtudes» e dos «talentos».

Nesta ordem de ideias, poderá defender-se a legitimidade da preferência fundada em classificação profissional ou no tempo de serviço prestado, tomados como índice de melhor aptidão para o desempenho do cargo.

Mas já não parece possível reconduzir às «virtudes» ou aos «talentos» pessoais, para usar a linguagem de 1789, a mera residência em dado lugar.

Em contrapartida, poderá sustentar-se que elevar a critério de preferência a

residência anterior no lugar do posto de trabalho pretendido, mais do que criar um privilégio pessoal, corresponde a dar relevância a um factor que importa ao bem do serviço público, por ser de presumir que a qualidade e o rendimento deste subirão se o funcionário se achar integrado no ambiente social correspondente ao local onde é chamado a desempenhar a sua função.

Acresce que a residência - relação entre a pessoa e o lugar onde ela centra a sua vida - não é algo que de uma vez para sempre se defina, não é algo que adira ao homem como qualidade ou marca dele inseparável (sob este aspecto, é flagrante o contraste com a origem, ainda mais do que com a nacionalidade).

Por isso mesmo, a preferência que em certas condições tome por base a residência não é de natureza a criar desigualdades estruturais entre cidadãos, aí onde existir um mínimo de mobilidade da população.

9 - As razões enunciadas poderiam legitimar uma preferência no acesso a certos cargos públicos fundada na residência.

Só que, no caso em análise, de novo a «regionalidade» da solução introduz um elemento adicional de diferenciação.

Em determinadas condições, os residentes na Madeira gozariam de preferência absoluta, no acesso a certos cargos na região autónoma. Mas continuariam a concorrer com os residentes no continente e com os residentes nos Açores, em pé de igualdade, relativamente aos cargos homólogos nessas outras áreas do território nacional.

Esta diferenciação entre cidadãos não parece conciliável com o nº 4 do artigo 48º da Constituição.

E isto valerá, quer a preferência seja estabelecida em diplomas emanados dos órgãos de uma região autónoma, quer seja definida em lei emanada de um órgão de soberania<sup>4</sup>.

10 - Contra as conclusões enunciadas nos números precedentes, poderia tentar argumentar-se a partir da alínea c) do artigo 230º da Constituição.

Se este preceito veda às regiões autónomas «reservar o exercício de qualquer profissão ou acesso a qualquer cargo público aos naturais ou residentes na região», daí se deduziria que não excede as atribuições ou a competência das regiões estabelecer nesses domínios uma simples preferência em favor das referidas pessoas.

Creemos que essa interpretação se não coaduna com o sistema da Constituição.

O nº 4 do artigo 48º, que estabelece o direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas, está integrado no Título II da Parte I da Constituição, que regula os direitos, liberdades e garantias.

Nos termos da alínea c) do artigo 167º, é da competência reservada da Assembleia da República legislar sobre esta matéria.

E segundo determina expressamente o nº 1 do artigo 229º, as regiões autónomas não podem legislar em matérias que estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

Não poderá, portanto, deduzir-se indirectamente do artigo 230º uma regra de atribuição de competência às regiões autónomas, em contradição expressa com a do nº 1 do artigo 229º e com o alcance de lhes permitir derrogar o princípio geral consignado no nº 4 do artigo 48º da Constituição.

Esta é, de resto, a solução que decorre do enquadramento geral do fenómeno da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira na estrutura geral do Estado Português.

O artigo 6º da Constituição declara no seu nº 1 que Portugal constitui um Estado unitário, e é sobre este fundamento que o nº 2 do mesmo artigo determina que os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios.

O nº 3 do artigo 227º, que abre o Título da Constituição consagrado às regiões autónomas, reforça a concepção que daqui deriva, ao determinar que a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e se exerce no quadro da Constituição.

O mesmo artigo 227º, depois de referir, no nº 1, os fundamentos do regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, define no nº 2 as finalidades da autonomia das regiões: e aí se indica, do lado da participação democrática dos

---

<sup>4</sup> Cf. as disposições atrás citadas no nº 5.

cidadãos, do desenvolvimento económico-social e da promoção e defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

A esta luz, e tendo presente o entendimento que resulta do nº 2 do artigo 13º para o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, não é possível fazer derivar do artigo 230º a faculdade de os órgãos das regiões autónomas introduzirem uma discriminação entre nacionais no acesso a funções públicas, ainda que tal discriminação não consista na reserva de certos cargos públicos para os naturais residentes na região - discriminação que deve também entender-se vedada, como ficou referido, aos próprios órgãos de soberania.

Uma discriminação desta ordem afectaria um dos fundamentos essenciais da unidade do Estado, que justamente exprime o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

A história do artigo 230º revela, de resto, que a sua introdução no Título VII da Parte III da Constituição, nascida da discussão no Plenário da Assembleia Constituinte<sup>5</sup>, obedeceu ao claro propósito de fixar - ou de sublinhar - limites à competência dos órgãos das regiões.

Em favor da introdução no texto constitucional do preceito que hoje consta do nº 3 do artigo 230º invocou-se, designadamente, o precedente oferecido pela Constituição italiana de 27 de Dezembro de 1947, que na alínea 3ª do seu artigo 120º expressamente veda às regiões «limitar o direito dos cidadãos a exercer em qualquer parte do território nacional a sua profissão, o seu emprego ou o seu trabalho».

Na discussão travada na Constituinte, não deixou de observar-se que o preceituado no artigo 230º se revela redundante, frente a disposições genéricas da Constituição.

Mas de todo o circunstancialismo que presidiu à votação deste artigo resulta que ele teve por claro objectivo declarar excluídas da intervenção das regiões autónomas certas matérias relativamente às quais se impunha com maior força tal exclusão expressa, sem com isto prejudicar o sistema geral que resulta de outros preceitos da Constituição para a definição da competência dos órgãos das regiões autónomas.

11 - A desconformidade entre uma norma e a Constituição pode resultar não já do conteúdo desse preceito, em si mesmo considerado, mas do facto de ele ter violado a lei fundamental, enquanto lei reguladora do próprio processo de produção de normas jurídicas.

É sob este aspecto que importará agora apreciar a legitimidade constitucional do decreto nº 2/76 da assembleia regional da Madeira.

A Constituição de 1976 definiu em termos latos o poder legislativo das regiões autónomas.

Da conjugação da alínea a) do nº 1 do artigo 229º com o nº 3 do artigo 233º resulta que compete em exclusivo à assembleia regional legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

A recondução e colocação de professores e o acesso a estágios em estabelecimentos de ensino na região da Madeira, parece dever incluir-se entre as matérias de «interesse específico para a região».

Por outro lado, a disciplina da recondução, colocação de professores e do acesso aos estágios em estabelecimentos de ensino não se acha reservada à competência própria dos órgãos de soberania.

Por ser assim, a competência da assembleia regional parece só estar limitada neste domínio pelo dever de respeito da Constituição e das leis gerais da República.

O desrespeito pelas disposições materiais contidas na Constituição afectará o decreto da assembleia regional de inconstitucionalidade material. E já atrás ficou examinado se e em que termos se terá verificado tal violação com o Decreto nº 2/76.

Já a qualificação do vício resultante da contradição entre um decreto regional e uma lei geral da República suscita maior dificuldade.

Para alguns, tratar-se-á ainda de uma inconstitucionalidade, embora indirecta. Outros taxarão tal vício de mera ilegalidade.

Sem entrar na querela doutrinal, importa notar que a Constituição Portuguesa parece não considerar como inconstitucionalidade a ilegalidade das normas emanadas dos órgãos regionais, na medida em que sujeita este vício a um tratamento diverso daquele que reserva à inconstitucionalidade.

---

<sup>5</sup> Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 124, de 24 de Março de 1976, pp. 4122 e seguintes.

Com efeito, o artigo 236º, na alínea a) do seu nº 1, atribui à comissão consultiva para as regiões autónomas, que funciona junto do Presidente da República, competência para emitir parecer, a solicitação do Ministro da República, «acerca da legalidade dos diplomas emanados dos órgãos regionais».

E o nº 3 do mesmo artigo determina que o julgamento das questões previstas na referida disposição compete ao tribunal de última instância designado por lei da República.

Qualquer que seja o exacto alcance a dar a este último preceito, afigura-se que resulta implicitamente do artigo 236º que não é ao Conselho da Revolução que compete apreciar da conformidade entre um decreto regional e uma lei geral da República.

Por isso, julgamos que não cabe à Comissão Constitucional pronunciar-se sobre a eventual discrepância entre o Decreto Regional nº 2/76 da assembleia regional da Madeira e as leis gerais da República a que se faz referência no nº 5.

12 - Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o Decreto nº 2/76, de 19 de Outubro, da assembleia regional da Madeira, infringe o disposto nos artigos 13º, nºs 1 e 2, e 48º, nº 4, da Constituição da República Portuguesa, na medida em que estabelece uma preferência baseada na origem ou na residência na região, relativamente à recondução ou colocação de professores em estabelecimentos de ensino na região, bem como no acesso a estágios nesses estabelecimentos.

Lisboa e Comissão Constitucional, 14 de Dezembro de 1976. - *Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

## **CONSELHO DA REVOLUÇÃO RESOLUÇÃO**

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, nos termos da alínea a) do artigo 146º e do artigo 278º da Constituição, conjugados com o nº 4 do artigo 235º, pela inconstitucionalidade do Decreto da Região Autónoma da Madeira nº 2/76, aprovado em 20 de Outubro.

Aprovada em Conselho da Revolução em 15 de Dezembro de 1976.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES. (*Diário da República*, 1ª série, nº 302, de 30 de Dezembro de 1976).

**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
**Assembleia Regional**

**Decreto Regional nº 2/76, de 19 de Outubro**  
**(COLOCAÇÃO DE PROFESSORES)**

O trabalho é um dos processos essenciais de realização da pessoa humana. Portanto, haverá que criar, permanentemente, legislação que estabeleça cada vez, melhores condições para as classes trabalhadoras.

Hoje, é pacífica a doutrina no sentido de que a realização do homem pelo trabalho será tanto mais perfeita quanto mais decorrer no meio ambiente próprio desse homem.

A descontinuidade territorial da Região da Madeira em relação ao restante espaço nacional, o seu isolamento atlântico, implica para o trabalhador local uma desambientação nociva à sua pretendida realização, também essencialmente através do trabalho, se obrigado a abandonar a Região.

Mais. As características físico-oroográficas da Região e a natureza psico-somática da população madeirense podem causar idênticos nocivos fenómenos de desambientação ao trabalhador, se este se encontrar na súbita obrigação de transferir-se entre diferentes zonas dentro da área regional, com características de meio humano e ambiental distintas.

Há, pois, que garantir aos trabalhadores com integração radicada no meio ambiente da Região, e nos seus vários meios ambientes, as adequadas condições de enriquecimento da sua personalidade integral.

Vem-se observando que a vinda de trabalhadores de fora da Região está a preterir os objectivos acima expostos, como no caso das colocações em estabelecimentos de ensino ou em estágios, em detrimento dos trabalhadores madeirenses. E outros casos se poderiam focar.

No caso do ensino, acautelar o interesse dos trabalhadores madeirenses não pode ser confundido com a infracção do artigo 230º da Constituição. Não se trata de restringir nenhum direito legalmente reconhecido aos trabalhadores. Pelo contrário, trata-se de encontrar uma base de reforço dos direitos dos trabalhadores madeirenses, na medida em que o presente decreto regional procura estabelecer condições mais produtivas para o exercício das respectivas funções, visto que os protege pelo adequado meio ambiente para o referido exercício e perante um fenómeno de não satisfação com igual legitimidade e intenção de interesse do trabalhador que imigra para esta Região.

O presente decreto regional muito menos pretende restringir o trânsito de pessoas, pois não é essa a questão rigorosa em causa.

Nem sequer reserva o exercício de qualquer profissão ou o acesso a qualquer cargo político aos naturais ou residentes na Região. Tão-só pretende estabelecer uma prioridade, uma preferência, circunstância que a Constituição não veda.

Sendo assim, nos termos da alínea b) do artigo 22º do Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira, a Assembleia Regional delibera, para valer como decreto regional:

**ARTIGO 1º**

Nenhum professor de qualquer estabelecimento de ensino primário, preparatório ou secundário, natural da ou residente na Região, e com habilitações profissionais ou próprias, poderá ser coagido a transferir-se do seu local de trabalho em benefício de outro professor com as mesmas habilitações sem domicílio no território regional durante o ano lectivo anterior ou ano com que se prende a colocação.

**ARTIGO 2º**

Na colocação em qualquer estabelecimento de ensino da Região, ou para acesso a estágios em qualquer grau de ensino, os professores dotados com as adequadas habilitações próprias, naturais da ou residentes na Região, têm preferência absoluta em relação a professores com as mesmas habilitações sem domicílio nesta durante o ano lectivo anterior ao ano em questão.

**ARTIGO 3º**

O disposto nos artigos anteriores aplica-se também aos casos de deslocação de professores dentro da própria Região, tendo-se em conta a classificação profissional.

§ único. Entende-se por domicílio a residência habitual do professor.

ARTIGO 4º

O Governo Regional regulamentará da forma que entender mais adequada, de modo a assegurar o imediato cumprimento do disposto neste diploma.

ARTIGO 5º

O presente decreto regional entra imediatamente em vigor.

Aprovado em 20 de Outubro de 1976.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer nº 2/76

1 - Deliberou o Conselho da Revolução apreciar a constitucionalidade do decreto registado sob o nº 1602/76 no respectivo livro da Presidência do Conselho de Ministros e situado nas esferas de competência dos Ministérios da Justiça e do Comércio e Turismo, por cujos Ministros vem igualmente assinado.

Por força do disposto nas normas constitucionais e estatutárias atinentes à competência da Comissão Constitucional [alínea a) do artigo 284º da Constituição da República Portuguesa e alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho], esta Comissão dará obrigatoriamente parecer sobre a constitucionalidade do referido diploma.

2 - O projecto de decreto-lei nº 1602/76 prevê alguns processos de venda comercial algo divulgados na sociedade portuguesa e, considerando-os prática comercial irregular, confere-lhes, através da estatuição de sanções penais, a natureza de verdadeiros factos ilícitos criminais.

Trata-se de métodos de venda em que a oferta real dos produtos invade a esfera de vida dos consumidores, sem solicitação prévia, causando-lhes, assim, incomodidade e perda de tempo e, muitas vezes, tirando partido da sua negligência, vida ocupada ou distração.

Concretamente, o projecto de decreto-lei em análise desenha os seguintes novos tipos legais de infracções criminais:

a) Entrega ou envio, nomeadamente pelo correio, de quaisquer produtos ou publicações que não tenham sido pedidos ou encomendados ou que não constituam o cumprimento de qualquer contrato válido (artigo 1º) - a esta nova infracção criminal corresponde a pena de multa de 5000\$ a 30 000\$;

b) Realização da actividade descrita na alínea a) com a pretensão de dolosamente criar confusão com a venda por catálogo ou por outro meio semelhante (artigo 2º) - a esta infracção criminal, qualificada em relação ao tipo fundamental do artigo 1º, corresponde a pena de multa de 10 000\$ a 50 000\$;

c) Realização da actividade descrita na alínea a) com a imposição do dever de devolução, pagamento ou outro qualquer (artigo 2º) - também a este novo crime, privilegiado em relação ao tipo fundamental do artigo 1º, corresponde a pena de multa de 10 000\$ a 50 000\$;

d) A reincidência nos novos tipos de actividade delituosa previstos no artigo 2º será punida com prisão e multa correspondente.

Às penas de multa e prisão aplicáveis acresce a perda a favor dos destinatários dos produtos ou publicações enviados, efeito determinado pelo artigo 3º ao considerar a situação como traduzindo uma oferta grátis.

3 - As práticas comerciais descritas no projecto de decreto-lei como novos tipos legais de crimes são situações a que o nosso direito não tem permanecido indiferente.

O artigo 66º, § 2º, do chamado «Código da Propriedade Literária, Científica e Artística», ressalvado pelo Decreto-Lei nº 46 980, de 27 de Abril de 1966, que aprovou o Código de Direito de Autor, estabelece para o contrato de assinatura literária ou bibliográfica que a não devolução dos tomos ou fascículos expedidos pelo autor ou editor não implica a aceitação do respectivo contrato de assinatura. Essa solução era estendida, por analogia, aos casos congéneres, sendo esse hoje o regime geral constante do artigo 218º do Código Civil, onde se estabelece que o silêncio não vale como declaração negocial - não vale, portanto, como aceitação de uma proposta contratual -, a não ser que esse valor lhe seja atribuído por lei, convenção ou uso.

Foi, pois, no tocante ao valor do silêncio como meio declarativo que as práticas comerciais descritas chamaram a atenção do legislador e da doutrina, sendo pacífico um regime jurídico que repudia neste domínio o velho aforismo «quem cala consente». De outro modo, a valer o silêncio como aceitação contratual, a solução não seria razoável e assistir-se-ia, sem dúvida, a uma captação de contratos e inerentes encargos aos consumidores negligentes, distraídos ou sobreocupados. Assim, têm os destinatários das propostas e dos produtos enviados a garantia de se não ter formado qualquer contrato, nada lhes podendo ser exigido a título de preço.

Quanto ao destino das mercadorias recebidas com a proposta contratual, como frequentemente acontece, a doutrina jurídica portuguesa chega a uma solução pacífica decorrente dos princípios gerais. Entende-se que o destinatário não é obrigado a devolvê-las,

devendo restituí-las quando o proponente as mande buscar, e devendo conservá-las, mas não estando obrigado, nessa conservação, a mais do que a abster-se de as deteriorar por dolo ou culpa muitíssimo grosseira (a chamada culpa lata).

4 - Resulta do exposto que no nosso actual direito as práticas comerciais descritas não fazem surgir qualquer obrigação de o destinatário pagar o preço das mercadorias, podendo recusar o pagamento de quaisquer recibos ou quaisquer descontos e não sendo obrigado a adoptar ou a assumir cuidados ou encargos especiais, ou sequer comuns, de conservação das coisas recebidas. Regime talvez desconhecido de grande parte dos cidadãos e que, como sucede com o regime jurídico de todos os problemas vividos no quotidiano, não desmereceria o esforço e o preço de uma acção pedagógica de esclarecimento cívico.

O projecto de decreto-lei em análise tem, obviamente, como pressuposto a insuficiência deste regime, mesmo que pedagogicamente divulgado, para a defesa dos consumidores e para a moralização das relações sócio-comerciais. Daí o recurso a armas mais pesadas do arsenal das providências jurídicas. O diploma oriundo dos Ministérios da Justiça e do Comércio e Turismo entendeu - e nesse entendimento exprime uma interpretação do sentimento de justiça geral e de razões de utilidade social - que as condutas descritas mereciam qualificação e tratamento criminais. Considera o diploma que as condutas descritas possuem aquela gravidade - à luz da justiça retributiva e das necessidades da defesa social - que torna legítima a repressão penal.

Não compete à Comissão apreciar a justeza ou a razoabilidade da atribuição de «dignidade» penal aos comportamentos tipificados criminalmente pelo projecto de decreto-lei, nem pronunciar-se sobre a proporcionalidade da sanção correspondente. Não é esse o sentido da sua competência e funções. Compete-lhe, sim, pronunciar-se sobre se as normas em análise infringem o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.

Ora, ao fazer um decreto-lei nesta matéria, o Governo invadiu a reserva da exclusiva competência da Assembleia da República, infringindo claramente a alínea e) do artigo 167º da Constituição e a alínea a) do nº 1 do artigo 201º. Um decreto-lei com o conteúdo do diploma projectado só poderia ser feito pelo Governo mediante prévia autorização legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 168º. Daí que enferme manifestamente do vício de inconstitucionalidade orgânica.

O elenco de alíneas do artigo 167º, onde se enuncia a reserva de competência legislativa da Assembleia da República, suscita, sem dúvida, problemas de interpretação sobre a efectiva extensão das matérias abrangidas pelo sentido e alcance de cada alínea.

Mas no tocante à alínea e), toda a definição de crimes e penas supõe o equacionamento significativo dos valores da justiça, da defesa social e do respeito pelos direitos do homem, que está subjacente à sua inclusão no elenco do artigo 167º. Não se podem, pois, excluir do seu alcance quaisquer reais ou pretensas «bagatelas penais», que, aliás, não se verificariam no caso em apreço, dada a moldura das penas consagradas.

Acresce não estar excluída a inconstitucionalidade orgânica quanto ao artigo 1º, mesmo que se pretendesse ser a conduta aí descrita uma mera contravenção. E não está excluída por ser da exclusiva competência da Assembleia da República toda a definição de penas.

#### 5 - Concluindo:

A Comissão Constitucional é de parecer que o projecto de decreto-lei nº 1602/76 viola a alínea e) do artigo 167º e a alínea a) do nº 1 do artigo 201º da Constituição da República Portuguesa, na medida em que define novos tipos legais de crimes, estabelecendo as penas correspondentes, sendo essa matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, e está, por conseguinte, ferido de inconstitucionalidade orgânica.

Lisboa e Comissão Constitucional, 21 de Dezembro de 1976. - *Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos nºs 1 e 3 do artigo 278º, pela inconstitucionalidade do projecto de decreto-lei registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o nº 1602/76, em 8 de Outubro.

Aprovada em Conselho da Revolução em 22 de Dezembro de 1976.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.  
*(Diário da República, 1ª série, nº 4, de 6 de Janeiro de 1977.)*

**MINISTÉRIOS DA JUSTIÇA E DO COMÉRCIO E TURISMO**  
**Gabinete do Ministro**

**Decreto-lei registado sob o nº 1602/76**  
**no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho**

Entre algumas das práticas comerciais irregulares e abusivas existentes na sociedade portuguesa figura a do envio, nomeadamente pelo correio, de publicações diversas e outros produtos não encomendados ou pedidos pelo destinatário.

Algum tempo depois dessas remessas, e utilizando também o correio, a entidade remetente, unilateralmente, passa a atribuir descontos e a proceder à cobrança dos vários objectos enviados.

Acontece que muitos desses «recibos» acabam por ser efectivamente pagos pelos destinatários, aproveitando-se os remetentes da mera negligência ou inadvertência do público, que a maior parte das vezes não desejaria adquirir os objectos remetidos e que por este expediente é levado a aceitá-los.

Só poderá ser salutar para as trocas comerciais e moralizante para as relações sócio-comerciais proibir tais práticas e abusos.

Assim:

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

Artigo 1º A entrega ou envio, nomeadamente pelo correio, de quaisquer produtos ou publicações que não tenham sido pedidos ou encomendados ou que não constituam o cumprimento de qualquer contrato válido constitui prática comercial irregular punida com a pena de multa de 5000\$ a 30 000\$.

Art. 2º - 1. Quando, com a actividade definida no artigo 1º, se pretender, dolosamente, criar confusão com a venda por catálogo ou por outro meio semelhante ou quando se imponha a obrigação de devolução, de pagamento ou outra qualquer, a punição será a multa de 10 000\$ a 50 000\$.

2. A reincidência será punida com prisão e multa correspondente.

Art. 3º - Nos casos previstos nos artigos 1º e 2º, os produtos ou publicações serão sempre considerados ofertas grátis.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer nº 3/76**

1 - Nos termos e para os efeitos do disposto no nº 1 do artigo 277º da Constituição, foi enviado ao Conselho da Revolução, e neste recebido em 29 de Novembro de 1976, o decreto aprovado em Conselho de Ministros e registado na Presidência do Conselho sob o nº 1861/76, o qual fora, entretanto, remetido ao Presidente da República para ser promulgado como decreto-lei.

Em 2 de Dezembro deliberou o Conselho da Revolução, ao abrigo do disposto no nº 3 do artigo 277º da Constituição, apreciar a constitucionalidade do mencionado diploma, para o que solicitou o parecer da Comissão Constitucional, em cumprimento do estabelecido na alínea a) do artigo 284º da Constituição.

2 - O decreto registado sob o nº 1861/76 introduz diversas alterações ao Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei nº 39 672, de 20 de Maio de 1954, dando uma nova redacção aos nºs 1 e 2 do artigo 61º e aos nºs 1 e 2 do artigo 70º e aditando um nº 6 ao artigo 64º do referido Código.

As alterações que se pretende agora introduzir nos nºs 1 e 2 do artigo 61º têm como objectivo alargar o número de casos em que os condutores podem ser inibidos da faculdade de conduzir e privados das respectivas licenças.

A alínea c) do nº 1 do artigo 61º prescreve que sejam inibidos definitivamente da faculdade de conduzir os condutores que os tribunais julguem habitualmente imprudentes, considerando-se como tais, designadamente, os que pratiquem por hábito manobras perigosas, de modo a revelarem falta de atenção frequente ou desrespeito pelos interesses do trânsito. O mesmo nº 1 do artigo 61º considera como manobras perigosas as faltas com infracção das regras constantes dos artigos 5º, nº 2 e última parte do nº 5, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º e 13º do Código.

O decreto ora em apreciação, ao dar nova redacção à disposição acima citada, alarga o âmbito do conceito de manobra perigosa às feitas com infracção das regras constantes do artigo 14º, nº 2, alínea g) (proibição de paragem e estacionamento, fora das localidades, a menos de 50 m dos cruzamentos, entroncamentos, curvas e lombas de insuficiente visibilidade), e do artigo 40º, última parte do nº 6 (obrigatoriedade de abrandamento ou paragem à entrada da via, após mudança de direcção, para permitir o atravessamento de peões), na sequência das últimas alterações introduzidas no Código da Estrada pelo Decreto nº 837/76, de 29 de Novembro. E por esta via se alarga assim, também, o número de casos em que os condutores podem ser definitivamente inibidos da faculdade de conduzir, tendo presente o disposto na já mencionada alínea c) do nº 1 do artigo 61º.

Por outro lado, o decreto em apreço acrescenta um nº 4º à alínea b) do nº 2 do mesmo artigo, passando a ser inibidos temporariamente da faculdade de conduzir até três meses, seis meses e um ano, pela primeira, segunda e sucessivas infracções, os condutores que pisem ou transponham uma linha longitudinal contínua.

No que respeita ao artigo 70º, nºs 1 e 2, o decreto em apreciação altera a respectiva redacção, estabelecendo um novo processo para o pagamento voluntário das multas e para os trâmites subsequentes.

Finalmente, o nº 6 que ora se pretende aditar ao artigo 64º estipula que as notificações referidas no Código da Estrada possam ser efectuadas através de carta registada com aviso de recepção.

3 - Começando por analisar o artigo 61º, torna-se necessário, antes de mais, determinar a natureza da medida de inibição da faculdade de conduzir nele prevista.

Segundo o Dr. Pinheiro Farinha<sup>6</sup>, a inibição da faculdade de conduzir assumiria a natureza de pena complementar ou acessória nos casos do nº 2 do artigo 61º, de efeito da pena nos casos do nº 2 do artigo 46º, alíneas a), nºs 1º e 2º, b), c) e d), e ainda nos casos do nº 4 do mesmo artigo, alíneas a), b) e c), e, finalmente, de medida de segurança nos casos previstos no artigo 46º, nº 2, alínea a), nº 3º, e alínea e), e ainda no artigo 61º, nº 1, alíneas b) e c). Para o Dr. Pinheiro Farinha a interdição seria medida de segurança quando, estabelecida por período indeterminado, se destinasse a impedir o cometimento de violações do direito estradai, previsíveis em virtude da conduta anterior do condutor; seria pena complementar quando, tendo duração predeterminada e devendo ser decretada a termo final certo, se não verificasse que o seu fim dependia da cessação da periculosidade; finalmente, seria mero efeito da pena nos casos em que, resultante de uma ou várias condenações penais,

---

<sup>6</sup> Scientia Iuridica, t. V, p. 177.

não assumisse a natureza de pena complementar por não ter duração variável, conforme as circunstâncias.

Para o Prof. Cavaleiro de Ferreira<sup>7</sup>, a interdição seria efeito da pena quando constituísse uma incapacidade resultante de uma ou várias condenações penais, caso das alíneas a), b), c), d) e e) do n.º 2 do artigo 46.º, e medida de segurança nos restantes casos, designadamente os previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 61.º.

A jurisprudência tem sido constante no sentido de considerar a medida de interdição da faculdade de conduzir como medida de segurança e o próprio Código da Estrada assim a qualifica no seu artigo 46.º, n.º 2, alínea f).

Afastamos desde já a análise dos casos em que se discute se a interdição da faculdade de conduzir é um efeito da pena ou uma medida de segurança, dado que o decreto em apreciação não prevê nenhum novo caso de aplicação da medida em resultado de condenações penais anteriores.

Por outro lado, não parece possível abordar neste momento com a devida profundidade o delicado problema da distinção entre penas e medidas de segurança, o qual se reconduz, em última análise, à questão dos fins da pena. Todavia, e de uma forma muito sumária, pode-se afirmar que, enquanto a pena pressupõe a prática de um acto ilícito e culposo e, portanto, é um meio de reacção à culpabilidade, a medida de segurança pressupõe a ocorrência de condições que justifiquem o receio da prática futura de um crime e, portanto, é um meio de reacção à perigosidade.

É nesta base que procuraremos analisar as normas constantes da alínea c) do n.º 1 do artigo 61.º e do n.º 4.º da alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo do Código da Estrada, na redacção que lhes é dada pelo decreto em apreço.

A primeira, como se viu, manda aplicar a medida aos condutores que os tribunais julguem «habitualmente imprudentes», designadamente por praticarem «por hábito, manobras perigosas», de modo a revelarem «falta de atenção frequente ou desrespeito pelos interesses do trânsito». Da análise do preceito resulta claramente que não se trata fundamentalmente de punir uma conduta ilícita e culposa, na medida em que exige a habitualidade, por um lado, e, por outro lado, se acentua a importância dos sintomas de perigosidade, como a imprudência e a falta de atenção; aliás, neste caso, a doutrina e a jurisprudência são unânimes em qualificar a inibição do direito de conduzir como uma verdadeira medida de segurança. Nestes termos, a norma que alarga o âmbito do conceito de manobra perigosa cria novos pressupostos de aplicação de uma medida de segurança.

No que respeita ao novo n.º 4.º da alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º, a questão é potencialmente discutível, na medida em que o Dr. Pinheiro Farinha, no estudo citado, considerava a inibição, nos casos homólogos previstos nos n.ºs 1.º e 2.º da mesma alínea, como pena complementar, por o seu fim não depender da cessação da perigosidade e dever ser decretada a termo final certo, enquanto o Prof. Cavaleiro de Ferreira, com a generalidade da jurisprudência, conforme já vimos, qualificava a inibição aplicada nestes casos como uma verdadeira medida de segurança.

A tese defendida pelo Dr. Pinheiro Farinha em 1956, segundo a qual constituiria característica essencial das medidas de segurança o seu estabelecimento por período indeterminado, dependente da cessação do estado de perigosidade, era de duvidosa admissibilidade à face do direito então vigente. Mas hoje em dia é de repudiar sem a menor hesitação, dado que a Constituição expressamente estabelece no n.º 1 do artigo 30.º que «não poderá haver penas ou medidas de segurança privativas da liberdade com carácter perpétuo nem de duração ilimitada ou indefinida», com a ressalva do n.º 2 do mesmo artigo quanto à possibilidade de prorrogação sucessiva nos casos de «perigosidade baseada em grave anomalia psíquica e na impossibilidade de terapêutica em meio aberto». Assim, é actualmente de admitir, sem a menor dúvida, e mesmo de exigir, quando privativas da liberdade, a existência de medidas de segurança decretadas a termo final certo, pelo que não é por essa via que se pode qualificar como pena complementar a interdição da faculdade de conduzir decretada quando se verificam os pressupostos previstos num dos números da alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º.

Por outro lado, o disposto no segundo parágrafo do n.º 4 do mencionado artigo é decisivo no sentido de se dever considerar que a interdição, nesses casos, é uma verdadeira medida de segurança, dado que se estabelece uma nítida correspondência entre a sua eventual aplicação e o estado de perigosidade do agente ao estipular-se que os tribunais «podem ainda substituir a proibição temporária de conduzir por caução de boa conduta em matéria de trânsito ou por seguro obrigatório, quando se deva supor que o arguido será de futuro um

---

<sup>7</sup> Direito Penal, parte IV, p. 202.

condutor prudente e evitará as infracções do tipo daquelas por que foi julgado». Nestes termos, parece também dever considerar-se que a norma que acrescenta um n.º 4.º à alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º cria novos pressupostos de aplicação de uma medida de segurança.

4 - Estabelecendo o artigo 167.º, alínea e), da Constituição que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a definição dos crimes, penas e medidas de segurança e processo criminal, salvo o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 148.º, importa começar por averiguar se o decreto em apreço se encontra ferido de inconstitucionalidade orgânica.

O problema que inicialmente se coloca é o de saber se a definição das medidas de segurança implica, implicitamente, a fixação dos respectivos pressupostos.

Uma resposta negativa a esta questão encontraria o seu fundamento no facto de a lei poder fixar o elenco das medidas de segurança, como, aliás, o faz o artigo 70.º do Código Penal, sem que simultaneamente se fixem os respectivos pressupostos. Aliás, a própria Constituição distingue claramente as duas questões quando, no n.º 1 do artigo 29.º, estabelece que ninguém pode «sofrer medida de segurança privativa da liberdade cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior», vindo depois, no n.º 3 do mesmo artigo, a estipular que não podem ser aplicadas «medidas de segurança privativas da liberdade que não estejam expressamente cominadas em lei anterior».

Nestes termos, seria admissível a fixação dos pressupostos de aplicação das medidas de segurança por decreto-lei, com uma eventual ressalva no que respeita aos pressupostos das medidas de segurança privativas da liberdade, na medida em que, estando sujeitas ao princípio da legalidade por força do disposto no mencionado n.º 1 do artigo 29.º, incluído no Título II da Constituição (Direitos, liberdades e garantias), a respectiva fixação poderá ser considerada como matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 167.º da Constituição.

Neste caso, a segunda questão a resolver seria a de saber se a faculdade de o Governo legislar sobre pressupostos de medidas de segurança abrangeria a faculdade de criação de novos pressupostos para as medidas de segurança que tivessem sido criadas, não com carácter geral como as constantes do artigo 70.º do Código Penal, mas com o fim de reagir a certos pressupostos de perigosidade simultaneamente fixados.

A resposta a esta questão não nos parece que possa ser dada com carácter geral, antes dependerá do tipo da medida de segurança aplicável e do tipo de perigosidade. Assim, a fixação de novos pressupostos para uma dada medida de segurança não genericamente estabelecida não violaria o preceito da alínea e) do artigo 167.º se os factores ou os sintomas da perigosidade erigidos à categoria de pressupostos fossem característicos de um tipo de perigosidade idêntico àquele que os pressupostos já anteriormente definidos para efeitos de aplicabilidade da medida, por si próprios, caracterizavam. Assim, e no caso em apreço, seria admissível a fixação por decreto-lei de novos pressupostos da medida de inibição da faculdade de conduzir desde que fossem, por si, indiciadores da perigosidade do agente quanto à prática de crimes cometidos no exercício da condução; não seria admissível a fixação de novos pressupostos que indiciassem a perigosidade do agente quanto à prática de crimes por forma diversa, na medida em que, não estando definida a medida de inibição da faculdade de conduzir como medida de segurança com carácter de aplicação geral, se violaria o disposto na alínea e) do artigo 167.º da Constituição. Ora, os novos pressupostos constantes do diploma em apreciação são claramente indiciadores de um tipo de perigosidade relacionada com a prática de crimes cometidos no exercício da condução.

Mas, mesmo que se admita que constitui matéria da exclusiva competência da Assembleia da República a fixação dos pressupostos das medidas de segurança, será de aceitar a constitucionalidade orgânica do diploma.

Efectivamente, a tese da exclusiva competência da Assembleia nesta matéria poderia ser sustentada com base no facto de, existindo uma relação de homologia entre a correspondência crime-pena, por um lado, e a correspondência pressupostos de perigosidade criminal-medida de segurança, por outro, ser incompreensível que a Constituição, ao reservar para a Assembleia da República a definição legal dos crimes e das penas, não lhe reservasse igualmente a definição dos pressupostos da perigosidade criminal para aplicação das medidas de segurança, tanto mais que a definição destas últimas lhe está também reservada. Justificar-se-ia, assim, uma interpretação extensiva do disposto na alínea e) do artigo 167.º.

Contudo, mesmo neste caso, será de aceitar que o Governo possa fixar novos pressupostos de aplicação de uma medida de segurança, quando esta última tiver sido criada com o fim específico de reagir a um certo tipo de perigosidade, cujos pressupostos

consistam exclusivamente na prática anterior de certo tipo de contravenções. Neste caso, será de admitir a possibilidade de fixação, por decreto-lei, de novos pressupostos que consistam também, e exclusivamente, na prática anterior de contravenções do mesmo tipo das anteriormente consideradas como indiciadoras de um estado de perigosidade justificativo da aplicação da medida de segurança em causa. Ora, o diploma em apreço parece incluir-se nesta hipótese, na medida em que os novos pressupostos consistem sempre na prática de certos actos que constituem contravenções ao Código da Estrada, o mesmo acontecendo com os pressupostos já anteriormente fixados para aplicação da medida de inibição da faculdade de conduzir.

5 - Estabelecendo o n.º 1 do artigo 61.º do Código da Estrada casos de inibição definitiva da faculdade de conduzir, cabe seguidamente averiguar se a aplicação de uma medida de segurança perpétua não viola a Constituição ou os princípios nela consignados.

O n.º 1 do artigo 30.º da Constituição estabelece que «não poderá haver penas ou medidas de segurança privativas da liberdade com carácter perpétuo, nem de duração ilimitada ou indefinida». Ora, a medida de segurança em causa não é comumente considerada pela doutrina como privativa da liberdade, nem sequer como restritiva da liberdade, mas sim como medida de segurança privativa de direitos, pelo que o impeditivo constitucional da perpetuidade lhe não é aplicável.

6 - A nova redacção do n.º 1 do artigo 70.º do Código da Estrada, de acordo com o decreto em apreço, estabelece um novo processo para o pagamento voluntário de multas devidas por infracções ao Código da Estrada ou a outros diplomas sobre o trânsito.

Estamos perante uma norma que estabelece a forma de pagamento de multas contravencionais, em fase anterior à elaboração do auto de notícia, o qual só terá lugar caso o pagamento voluntário não for efectuado. Não parece, assim, que a norma viole o disposto na alínea e) do artigo 167.º, que reserva com carácter de exclusividade à Assembleia da República a competência para legislar sobre processo criminal.

7 - De acordo com a nova redacção do n.º 2 do mesmo artigo, «se à infracção corresponder inibição de conduzir, será o auto de notícia remetido à Direcção-Geral de Viação».

O n.º 4 do artigo 61.º estabelece que a inibição será imposta pelos tribunais «quando deva seguir-se à condenação do condutor por qualquer infracção, e pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres, nos casos restantes. O pagamento voluntário da multa feito depois de instaurado o processo equivale à condenação». Com base na frase final, que equipara o pagamento voluntário à condenação, e ainda com base no artigo 124.º da Constituição de 1933, o Supremo Tribunal Administrativo, reunido em pleno, acordou em 1 de Junho de 1967 na interpretação de que cabia exclusivamente aos tribunais a aplicação da medida de inibição do direito de conduzir quando ligada à prática de qualquer infracção, esvaziando de conteúdo, nesta matéria, as atribuições da Direcção-Geral de Viação.

A nova redacção pretende obviar a esta questão, permitindo a aplicação, por via administrativa, da medida de segurança de inibição da faculdade de conduzir.

É conhecida a relutância em se aceitar a possibilidade de aplicação de medidas de segurança por via administrativa. A Constituição só se refere expressamente à exigência de aplicação judicial das medidas de segurança quando estas forem privativas da liberdade, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 27.º, o qual estabelece que «ninguém pode ser privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança».

Todavia, estabelecendo o artigo 205.º que «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo», parece que lhes cabe a aplicação das medidas de segurança, dado que, destinando-se estas à prevenção da criminalidade, a sua aplicação enquadra-se dentro da função jurisdicional - a administração da justiça.

Efectivamente, se a medida de segurança consiste numa restrição à esfera jurídica do indivíduo considerado perigoso, a fim de, preventivamente, defender interesses da comunidade, tutelados pela ordem jurídica, não se pode admitir que a respectiva aplicação se não enquadre no âmbito de administração da justiça.

Assim, a atribuição deste poder à Administração Pública constituiria violação do artigo 205.º da Constituição. Contudo, no caso em apreço não se verifica uma subtracção efectiva deste poder aos tribunais, com a correspondente atribuição à Administração, na

medida em que os tribunais continuam a ser os órgãos com poderes para decretar a medida, salvo se o interessado voluntariamente prescindir da sua intervenção, pagando voluntariamente a multa correspondente à infracção. Parece, pois, não se verificar a violação do artigo 205º.

8 - O decreto em apreciação adita um nº 6 ao artigo 64º do Código da Estrada, o qual vem permitir que as notificações referidas no mesmo Código sejam feitas por carta registada com aviso de recepção para a residência do notificando, considerando-se efectuadas no dia em que for assinado o aviso.

A norma mencionada, que se limita a estabelecer o modo de execução das notificações, não parece ter dignidade suficiente para poder considerar-se abrangida pela reserva atribuída à Assembleia da República para legislar sobre processo criminal. Por outro lado, e mesmo que se admitisse opinião contrária, como a maioria das notificações previstas no Código da Estrada não se efectuam no decurso de processo-crime, mesmo assim caberia interpretar a mencionada norma em conformidade com a Constituição, reduzindo-lhe o âmbito de aplicação a esses casos.

9 - Em virtude do exposto, é parecer desta Comissão Constitucional que as normas constantes do decreto registado sob o nº 1861/76 não infringem o disposto na Constituição, nem os princípios nela consignados.

Lisboa e Comissão Constitucional, 22 de Dezembro de 1976. - *Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do projecto de decreto-lei registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o nº 1861/76, em 23 de Novembro de 1976.

Aprovada em Conselho da Revolução em 22 de Dezembro de 1976.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.  
*(Diário da República, 1ª série, nº 4, de 6 de Janeiro de 1977.)*

**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**  
**Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações**

**Decreto-lei registado sob o nº 1861/76**  
**no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho**

Entende-se urgente simplificar o processo de pagamento de multas por infracções à legislação rodoviária dando nova redacção aos nºs 1 e 2 do artigo 70º do Código da Estrada, a qual será completada, no novo regime que se estabelece, pela alteração das correspondentes disposições do Regulamento do mesmo Código.

Pretende-se desde já tornar mais célere o procedimento administrativo em tal matéria, desconcentrando as operações do pagamento das multas, até agora quase totalmente efectuadas na Direcção-Geral de Viação, sem esperar a publicação de uma mais ampla revisão da legislação rodoviária em vigor, que dificuldades diversas têm impedido de concretizar.

Por outro lado, considera-se necessário punir com inibição de conduzir transgressões, como sejam a paragem ou estacionamento, fora das localidades, próximo de cruzamentos, entroncamentos, curvas e lombas de visibilidade insuficiente, a não observância da prioridade dos peões nas passagens que lhes são destinadas em relação aos condutores que mudam de direcção e ainda o desrespeito da linha longitudinal contínua, pelo evidente grau de perigo de que se revestem.

Do mesmo passo, e com intuito de simplificação processual, consagra-se a possibilidade de as notificações efectuadas nos termos do Código da Estrada serem feitas por carta registada com aviso de recepção.

Nestes termos:

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

Artigo 1º. Os nºs 1 e 2 do artigo 61º e os nºs 1 e 2 do artigo 70º do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei nº 39 672, de 20 de Maio de 1954, passam a ter a seguinte redacção:

**ARTIGO 61º**  
**Inibição do direito de conduzir**

- 1 - .....
- a) .....
- b).....
- c) .....

Consideram-se perigosas as manobras feitas com infracção das regras constantes dos artigos 5º, nº 2 e última parte do nº 5, 8º, nºs 1 a 4, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, nº 2, alínea g), e 40º, última parte do nº 6, do presente Código.

- 2 - .....
- a)
- b)

4º Que pisem ou transponham uma linha longitudinal contínua.

**ARTIGO 70º**  
**Pagamento de multas**

1 - No caso de infracções ao presente Código, bem como a qualquer outro diploma sobre o trânsito, a que não caiba também pena de prisão, o infractor será notificado pela entidade autuante para efectuar o pagamento voluntário no prazo de quinze dias.

No entanto, se o infractor não for domiciliado em Portugal, pode efectuar o pagamento voluntário da multa no acto de verificação da transgressão, caso em que o autuante fará a cobrança mediante recibo. Nos mesmos termos, podem ainda os peões efectuar o pagamento das multas que lhes sejam aplicadas.

2 - Sendo paga a multa nos termos do número anterior, se à infracção

corresponder inibição de conduzir, será o auto de notícia remetido à Direcção-Geral de Viação. O auto deve, nesse caso, mencionar aquele pagamento.

Não sendo paga a multa voluntariamente, será o auto remetido ao tribunal competente para julgamento.

Art. 2º É aditado ao artigo 64º do mesmo Código um nº 6, com a seguinte redacção:

**ARTIGO 64º**  
**Autos de notícia**

6 - As notificações referidas neste Código podem ser feitas por carta registada com aviso de recepção para a residência do notificando, considerando-se efectuadas no dia em que foi assinado aquele aviso.

Art. 3º O disposto no presente diploma entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 1977.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer nº 1/77

O Ministro da República junto da região autónoma da Madeira suscitou, nos termos do nº 4 do artigo 235º da Constituição, perante o Conselho da Revolução, a questão da inconstitucionalidade do Decreto Regional nº 6/76, de 11 de Novembro, aprovado pela respectiva assembleia regional.

O Presidente daquele Conselho determinou, por despacho de 5 do corrente mês, que a Comissão Constitucional desse parecer sobre tal matéria, ao abrigo da alínea a) do artigo 284º da Constituição e da alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho.

O decreto regional nº 6/76, de 11 de Novembro, cria a Comissão dos Interesses Regionais de Comunicação Social Estatizada - CIRCE (artigo 1º), constituída por dez membros, indicados pelos partidos representados na assembleia regional e na proporcionalidade do quantitativo dos respectivos Deputados (artigo 2º), tendo a sua sede em local a indicar pela referida assembleia (artigo 3º).

A CIRCE nomeará os titulares dos órgãos directivos dos meios de comunicação social estatizados na Região, que são hierarquicamente responsáveis perante a mesma CIRCE e gozando «privilégios, obrigações e competências inerentes ao estatuto dos titulares das actuais delegações estatais, sem prejuízo deste decreto regional» (artigo 4º), competindo-lhe:

«a) Auscultar a opinião, os anseios e as propostas do povo desta Região relativos aos meios de comunicação social estatizados e promover as medidas adequadas em resposta a esses anseios e propostas, respeitando as legítimas diversidades, cuja amplitude permita defini-las como correntes de opinião;

b) Apreciar e aprovar os projectos de programação, por si ou através dos titulares referidos no nº 1 do artigo anterior, sempre no pleno respeito definido na alínea anterior;

c) Zelar pelo cumprimento do determinado nas alíneas anteriores, bem como de outras suas directivas do presente artigo;

d) Intervir na aprovação dos orçamentos dos meios de comunicação social estatizados na Região, bem como fiscalizar as respectivas gestões financeiras;

e) Decidir a admissão de pessoal nos meios de comunicação social estatizados na Região, por concurso que assegure a competência profissional dos seleccionados, e evitando o domínio por grupos ideológicos, políticos ou culturais.»

Diz-se no artigo 6º que a CIRCE redigirá regulamento próprio, que deverá ser ratificado pela Assembleia Regional, ouvidas as respectivas comissões.

O artigo 7º prescreve vários meios de actuação a considerar no futuro regulamento: reuniões periódicas com Deputados de diferentes concelhos, realização de inquéritos e consultas às instituições que na Região se dediquem a actividades culturais de real nível e interesse comunitário, reuniões com representantes de direcções de associações sindicais, comerciais e industriais, com representantes eleitos pelas assembleias de trabalhadores dos respectivos órgãos de comunicação social, com representantes da igreja católica e de outros cultos da Região.

A Constituição da República Portuguesa no Título II (Direitos, liberdades e garantias) da Parte I, com a epígrafe «Direitos e deveres fundamentais», diz no nº 7 do artigo 38º: «A lei estabelece o regime dos meios de comunicação social, designadamente dos pertencentes ao Estado, mediante um estatuto da informação.» Em tal estatuto da informação estão em causa «os direitos, liberdades e garantias» a que se subordina o citado Título II; por isso, só a Assembleia da República tem competência para legislar sobre tal matéria, como é expresso no artigo 167º, alínea c), da Constituição. Nele deverá assegurar-se a independência dos meios de comunicação social em relação ao Governo e Administração Pública e a liberdade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião nos mesmos meios de comunicação social; e serão criados conselhos de informação, a integrar proporcionalmente por representantes indicados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, a quem serão dados poderes para assegurar uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico (artigo 39º). Só a Assembleia da República tem competência para elaborar esse estatuto que visa a salvaguarda dos direitos e liberdades

proclamados na Constituição.

O Decreto-Lei nº 674-C/75, de 2 de Dezembro (artigo 1º) nacionalizou as posições sociais no capital de várias empresas que no território continental exerciam a actividade de radiodifusão; idêntica nacionalização foi feita em relação às posições sociais no capital da sociedade RTP - Radiotevisão Portuguesa, S. A. R. L., pelo Decreto-Lei nº 674-D/75, da mesma data (artigo 1º).

Os mesmos diplomas criaram, respectivamente, uma empresa pública para a radiodifusão e outra para a radiotevisão, as quais foram dotadas de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira, regidas por estatutos próprios aprovados por decreto-lei (artigos 3º e 5º dos citados decretos).

O estatuto da Empresa Pública Radiodifusão Portuguesa, E. P., foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 274/76, de 12 de Abril, tendo a empresa a sua sede em Lisboa e delegações no Porto, Coimbra, Faro, Açores e Madeira (artigo 2º), e por atribuição fundamental «prestar ao povo português o serviço público de radiodifusão» (artigo 3º). Tem a empresa como órgãos a assembleia de radiodifusão, o conselho de administração, o conselho fiscal e o conselho de informação, cujas constituição e atribuições se indicam nos artigos 12º e seguintes. Há uma comissão de programas, a assembleia de trabalhadores, comissões e subcomissões de trabalhadores e estabelece-se o regime jurídico aplicável ao pessoal da empresa.

O estatuto da Radiotevisão tem disposições idênticas às da Radiodifusão, as quais obedeceram aos preceitos dos Decretos-Leis nºs 674-C/75 e 674-D/75, de 2 de Dezembro, nos quais se declaram ressalvados: a autonomia das empresas em relação ao poder político e ao poder económico; a representação dos trabalhadores nos órgãos de gestão e fiscalização; e a representação dos radiouvintes e telespectadores num órgão de base, cuja composição reflecta o pluralismo das correntes políticas e dos credos religiosos (artigos 4º, nº 2, e 5º, nº 3, de cada um dos citados decretos-leis, respectivamente).

O artigo 39º da Constituição veio posteriormente consagrar estes princípios e estabelecer que os partidos políticos e as organizações sindicais e profissionais terão direito a tempos de antena na rádio e na televisão de acordo com a sua representação e segundo critérios a definir no estatuto da informação; nos períodos eleitorais os partidos políticos concorrentes têm direito a tempos de antena regulares e equitativos (artigo 40º).

Os meios de comunicação social estatizados, da radiodifusão e radiotevisão, têm o seu regime nos estatutos indicados que, por regularem os direitos e deveres fundamentais e estabelecerem as suas garantias, não podem ser alterados por decreto regional. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre tal matéria [artigo 167º, alínea c)]. As Regiões Autónomas só podem legislar com respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania. Nem se diga tratar-se de matéria regulamentar que possa estar abrangida pela alínea b) do artigo 229º da Constituição, pois, com efeito, o decreto regional efectivamente legisla sobre matéria constante dos estatutos da radiodifusão e televisão, contendo, aliás, orientações diversas das consignadas nos preceitos daqueles estatutos, donde resulta não se tratar do exercício de um mero poder regulamentar.

Concluindo: A Comissão Constitucional pronuncia-se no sentido de que o decreto regional referido é inconstitucional.

Lisboa e Comissão Constitucional, 18 de Janeiro de 1977. - *José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO Nº 38/77**

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, nos termos da alínea a) do artigo 146º e do artigo 278º da Constituição, conjugados com o nº 4 do artigo 235º, pela inconstitucionalidade do decreto da Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira, aprovado em 11 de Novembro de 1976, sobre a Comissão dos Interesses Regionais da Comunicação Social Estatizada - Circe.

Aprovada em Conselho da Revolução em 21 de Janeiro de 1977.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

*(Diário da República, 1ª série, nº 40, de 17 de Fevereiro de 1977.)*

**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
**Assembleia Regional**

**Decreto Regional nº 6/76, de 11 de Novembro**

**(INTERESSES REGIONAIS**  
**NA COMUNICAÇÃO SOCIAL ESTATIZADA)**

Os órgãos de comunicação social estatizada nesta Região suscitam contestação da maioria do estrato social que os alcança relativamente aos conteúdos e metodologia das suas programações.

Não sendo este o local para analisar em profundidade as causas de tal fenómeno, não restam, porém, dúvidas, em face da experiência verificada, de que critérios pessoais não dão plena garantia de eficácia à missão que se exige destes órgãos de comunicação ao serviço do povo, a quem se dirigem e a quem, afinal, pertencem.

Na verdade, os referidos órgãos de comunicação social, para além de uma função informativa já de si exigente em verdade e objectividade, têm de estar ao lado do povo na defesa dos valores que o individualizam e dignificam e devem contribuir positivamente para o seu enriquecimento cultural.

A defesa daqueles valores, como a escolha dos meios visando esta promoção cultural, são, pois, prerrogativa do mesmo povo, que só pode com propriedade delegá-los em organismo que o represente, o consulte, e, assim, possa legitimamente transmitir aos órgãos de comunicação em causa os seus anseios e as suas directivas.

Não deve ser o Executivo, partidário por consequência constitucional, a gerir e dispor onde maiorias e minorias têm de estar seriamente acauteladas.

Mas não importa, ainda e também, que o citado organismo representativo se torne financeiramente inviável.

Há ainda que pôr em prática na Região os valores acautelados pelo artigo 40º da Constituição.

Por outro lado, a segunda parte da alínea b) do artigo 229º da Constituição fundamenta a direcção pela Região dos meios de comunicação social estatizada no seu território.

Mas também se reconhece que à comunicação social estatizada da Região Autónoma da Madeira se verificam circunstâncias de necessidade do auxílio humano, técnico, financeiro e material do Estado, tal como noutros serviços públicos locais - artigos 51º e 56º do Estatuto.

Tendo em atenção estes considerandos, nos termos da alínea b) do artigo 22º do Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira, a Assembleia Regional delibera, para valer como decreto regional:

**ARTIGO 1º**

É criada a Comissão dos Interesses Regionais da Comunicação Social Estatizada - CIRCE.

**ARTIGO 2º**

A CIRCE será constituída por dez membros, indicados pelos partidos representados na Assembleia Regional e na proporcionalidade do quantitativo dos respectivos Deputados.

§ único. No caso de qualquer partido não indicar o seu ou um dos seus representantes, a vaga subsistirá.

**ARTIGO 3º**

A CIRCE funcionará e terá a sua sede em local a indicar pela Assembleia Regional, devendo o Presidente desta promover a sua instalação.

**ARTIGO 4º**

1 - A CIRCE nomeará os titulares dos órgãos directivos dos meios de comunicação social estatizados na Região.

2 - Os titulares referidos no número anterior são hierarquicamente responsáveis perante a CIRCE e gozam dos privilégios, obrigações e competências inerentes ao estatuto dos titulares das actuais delegações estatais, sem prejuízo do disposto neste decreto regional.

#### ARTIGO 5º

Compete à CIRCE:

a) Auscultar a opinião, os anseios e as propostas do povo desta Região relativos aos meios de comunicação social estatizados e promover as medidas adequadas em resposta a esses meios e propostas, respeitando as legítimas diversidades, cuja amplitude permite defini-los como correntes de opinião;

b) Apreciar e aprovar os projectos de programação, por si ou através dos titulares referidos no nº 1 do artigo anterior, sempre no pleno respeito pelo definido na alínea anterior;

c) Zelar pelo cumprimento do determinado nas alíneas anteriores, bem como de outras suas directivas do presente artigo;

d) Intervir na aprovação dos orçamentos dos meios de comunicação social estatizados na Região, bem como fiscalizar as respectivas gestões financeiras;

e) Decidir a admissão de pessoal nos meios de comunicação social estatizados na Região por concurso que assegure a competência profissional dos seleccionados e evitando o domínio por grupos ideológicos, políticos ou culturais.

#### ARTIGO 6º

A CIRCE redigirá regulamento próprio, que deverá ser ratificado pela Assembleia Regional, ouvidas as respectivas comissões.

#### ARTIGO 7º

No regulamento a elaborar nos termos do artigo anterior, serão obrigatoriamente incluídos entre outros meios de actuação:

a) Reuniões periódicas com Deputados dos diferentes conselhos;

b) A realização de inquéritos e consultas às instituições que na Região se dediquem a actividades culturais de real nível e interesse comunitário ou que, dada uma reconhecida capacidade, possam pronunciar-se sobre assuntos no âmbito das actividades da CIRCE;

c) Nomeação de delegados concelhios, sob proposta das assembleias municipais e com capacidade de auscultação periódica dos membros das assembleias municipais ou de freguesia, bem como de outras entidades com missão de promoção sócio-cultural dentro do concelho ou da freguesia;

d) Reuniões com representantes eleitos pelas direcções das associações sindicais, comerciais e industriais da Região em número não superior a dez;

e) Reuniões com representantes eleitos pelas direcções das cooperativas da Região em número não superior a dez;

f) Reuniões com representantes eleitos pelas assembleias de trabalhadores dos respectivos órgãos de comunicação social aqui disciplinados;

g) Reuniões com representantes da igreja católica e de outros cultos religiosos com implantação na Região.

#### ARTIGO 8º

Os cargos de membros da CIRCE, bem como o de seus delegados concelhios, não serão remunerados.

#### ARTIGO 9º

Nos termos dos artigos 51º e 56º do Decreto-Lei nº 318-D/76, de 30 de Abril, que aprova o Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, não só se mantém como deverá ser incentivado o apoio humano, técnico, financeiro e material do Estado aos meios de comunicação social estatizados na Região Autónoma da Madeira.

#### ARTIGO 10º

Este decreto regional entra imediatamente em vigor.

Aprovado em 11 de Novembro de 1976.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer nº 2/77

1 - Na sua reunião do dia 5 do corrente mês de Janeiro, deliberou o Conselho da Revolução, ao abrigo do nº 3 do artigo 277º da Constituição, apreciar a constitucionalidade do decreto aprovado em Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 1976 e registado sob o nº 1811-A/76 - Just. na Presidência do Conselho, o qual em 28 do mesmo mês de Dezembro fora remetido ao Presidente da República para promulgação como decreto-lei, ao mesmo tempo que era enviado àquele Conselho para os efeitos do nº 1 do artigo 277º da Constituição.

Nos termos da alínea a) do artigo 284º da Constituição e da alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi a Comissão Constitucional chamada a dar parecer sobre a questão.

2 - O decreto registado sob o nº 1811-A/76, que provém do Ministério da Justiça, propõe-se substituir os actuais centros de observação anexos aos tribunais centrais de menores por Centros de Observação e Acção Social, que funcionarão como estabelecimentos tutelares de menores e em colaboração com os respectivos tribunais.

De acordo com o preâmbulo do decreto, esta iniciativa inscreve-se na preparação de uma reforma geral das instituições necessárias para exercer vigilância, educar ou reeducar e proteger as crianças e adolescentes difíceis ou em perigo da sua segurança, educação ou moralidade.

Ao criar os novos Centros de Observação e Acção Social, com atribuições mais amplas no campo da prevenção criminal do que as que pertencem aos actuais centros de observação, pretende o Governo, em face do aumento do número de delinquentes juvenis e da gravidade crescente das suas infracções, limitar a intervenção dos tribunais tutelares de menores aos casos mais difíceis ou mais graves e melhorar o apoio técnico a prestar a esses tribunais para o combate à delinquência juvenil.

Importa delimitar rapidamente o alcance essencial das disposições contidas no decreto em análise, frente aos preceitos actualmente em vigor, antes de indagar da conformidade com a Constituição das alterações aprovadas pelo Governo.

3 - Nos termos da Organização Tutelar de Menores (OTM), aprovada pelo Decreto-Lei nº 44 288, de 20 de Abril de 1962, com as alterações que lhe introduziu o Decreto-Lei nº 47 727, de 23 de Maio de 1967, cabe aos tribunais tutelares de menores «a protecção judiciária dos menores, no domínio da prevenção criminal, através da aplicação de medidas de protecção, assistência e educação, e no campo dos seus direitos e interesses, mediante a adopção das providências cíveis adequadas» (artigo 1º).

Em matéria de prevenção criminal - e a este domínio interessam em especial as inovações contidas no decreto cuja constitucionalidade está em causa -, os artigos 21º e 22º da OTM enunciam as medidas de protecção, assistência ou educação que podem ser aplicadas pelos tribunais tutelares aos menores sujeitos à sua jurisdição que se encontrem em alguma das situações descritas nos artigos 17º e 18º do mesmo diploma.

É muito larga a lista dessas medidas, que, no entanto, deve considerar-se taxativa. Tais medidas vão desde a admoestação ao internamento em institutos de reeducação (artigo 21º) e ao internamento em prisão-escola ou estabelecimento equivalente, no caso especial previsto no artigo 22º.

Segundo expressamente dispõe o nº 2 do artigo 16º, de entre as medidas aplicáveis o tribunal escolherá a mais adequada a cada caso.

De notar, todavia, que a aplicação das medidas mais graves - ou sejam, as referidas nas alíneas f) a m) do artigo 21º e no artigo 22º - é da exclusiva competência dos tribunais tutelares centrais (artigo 23º).

4 - No quadro da OTM, os centros de observação anexos aos tribunais centrais de menores inscrevem-se entre os estabelecimentos tutelares que genericamente têm por fim a recuperação social dos menores a seu cargo, através da observação, da execução de medidas de prevenção criminal e da acção de patronato (artigo 129º).

Os centros de observação - que substituíram os antigos refúgios - destinam-se fundamentalmente a «estudar os menores sujeitos à jurisdição tutelar, definindo as suas qualidades, defeitos de carácter, conhecimentos, aptidão e tendências, a investigar as condições do meio familiar e social donde provêm e a formular conclusões com vista à instituição do tratamento mais adequado à sua recuperação social» (artigo 131º, nº 1).

A partir da análise das causas a que deve atribuir-se a inadaptação do menor cabe, pois, aos centros habilitar o tribunal com os elementos necessários para a decisão sobre a medida ou medidas mais adequadas à recuperação do menor.

5 - Conforme ficou já referido, o decreto em análise vem extinguir os actuais centros de observação anexos aos tribunais tutelares centrais de menores (artigo 19º, nº 1) e criar em seu lugar Centros de Observação e Acção Social, que «funcionarão como estabelecimentos tutelares de menores e em colaboração com os respectivos tribunais» (artigo 1º).

Nos moldes em que foi concebida, a criação dos Centros de Observação e Acção Social corresponde, todavia, a uma alteração muito profunda na estrutura actual da OTM.

É que para o exercício das largas atribuições conferidas a estes centros (artigo 3º, nº 1) foi-lhes dada competência, além do mais, para aplicar qualquer das medidas indicadas no artigo 5º, medidas essas que no quadro da OTM pertence exclusivamente ao tribunais tutelares de menores decretar.

Assim, as medidas enunciadas nas alíneas a), b), d) e e) do artigo 5º - entrega do menor aos pais, tutor ou pessoa encarregada da sua guarda; liberdade assistida; colocação em família idónea ou em estabelecimento particular de educação; submissão a regime de assistência - correspondem, respectivamente, às medidas previstas nas alíneas b), f) e h) do artigo 21º da OTM.

A medida de assistência educativa, prevista na alínea c) do artigo 5º do decreto, está hoje contemplada entre as providências que o tribunal tutelar de menores pode decretar em matéria cível [artigo 35º, alínea f), da OTM].

Finalmente, a colocação em estabelecimento apropriado do Ministério da Justiça, a que se refere a alínea f) do artigo 5º do decreto, pode fazer-se corresponder às medidas previstas nas alíneas j), l) e m) do artigo 21º da OTM (colocação em lar de semi-internato ou em instituto médico-psicológico e internamento em instituto de reeducação) e no artigo 22º do mesmo diploma (internamento em prisão-escola ou estabelecimento equivalente).

6 - Em ordem a precisar a competência dos centros no que toca à aplicação das medidas previstas no artigo 5º do decreto em análise, importa ter presente a alínea c) do nº 1 do artigo 3º do mesmo diploma.

Relativamente aos menores gravemente indisciplinados, vítimas de maus tratos ou em situação de abandono, desamparo ou equivalente, e bem assim relativamente aos que, tendo menos de 14 anos, revelem inadaptação social grave, nomeadamente por serem agentes de algum facto qualificado pela lei como crime, por se entregarem à vadiagem, mendicidade, prostituição, abuso de bebidas alcoólicas ou consumo de drogas, a alínea e) do nº 1 do artigo 3º atribui aos centros o poder de efectuar a sua detecção e de «assegurar acolhimento e encaminhamento adequado».

De acordo com o nº 2 do mesmo artigo, nos casos referidos, a competência do centro «precede obrigatoriamente a do tribunal tutelar central».

Acrescenta, todavia, o mesmo preceito que, «quando os pais ou o representante legal do menor não concordem com a intervenção do Centro ou com a medida aplicada, sendo esta uma das medidas previstas nas alíneas c) a f) do artigo 5º, ou ainda quando a comissão técnica do Centro entender que o menor de 14 anos agiu com discernimento na prática de crime grave, a competência para intervir e decidir pertencerá ao tribunal nos termos da Organização Tutelar de Menores».

7 - Cuidando agora de analisar a conformidade com a Constituição do decreto registado sob o nº 1811-A/76, afigura-se desde logo que surgem afectadas de inconstitucionalidade orgânica, por violação do preceito do artigo 167º, alínea j), da Constituição, as disposições desse diploma que envolvem alteração à actual competência dos tribunais tutelares de menores.

Os tribunais tutelares de menores são tribunais judiciais de 1ª instância que o artigo 56º do Estatuto Judiciário (Decreto-Lei nº 44 278, de 14 de Abril de 1962) caracteriza como destinados a assegurar a protecção judiciária dos menores, nos termos da respectiva legislação especial.

Em face das disposições da OTM que regulam a sua organização e competência, devem ter-se como tribunais com competência específica, nos termos e para os efeitos do artigo 213º, nº 1, da Constituição.

A modificação da competência que hoje cabe a esses órgãos parece, pois,

constituir matéria da exclusiva competência da Assembleia da República, pelo menos na medida em que essa competência se insere na função jurisdicional (artigo 206º da Constituição): e é esse seguramente o caso da competência para aplicar medidas de prevenção criminal, como o são pelo menos algumas das providências previstas no artigo 5º do diploma em análise.

8 - Para além do vício de inconstitucionalidade orgânica, afigura-se que as disposições que atribuem aos Centros de Observação e Acção Social - mais precisamente às suas comissões técnicas - competência para aplicar as medidas previstas no artigo 5º do decreto em questão se revelam também afectadas de inconstitucionalidade material, enquanto tais medidas devam ter-se como medidas de segurança com fins de prevenção criminal.

A comissão técnica dos Centros de Observação e Acção Social, constituída nos termos do artigo 15º do decreto e presidida pelo director do Centro, não é seguramente um tribunal (apesar de nela figurar um juiz de menores) e é a esta comissão que a alínea a) do artigo 16º do decreto atribui competência para aplicar as medidas enunciadas no artigo 5º

Desde logo, entre essas medidas conta-se pelo menos uma que deve ter-se como envolvendo privação de liberdade - a da alínea f) do artigo 5º.

Nos termos do nº 2 do artigo 27º da Constituição, ninguém pode ser privado da liberdade a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.

Mais genericamente, esta Comissão já se pronunciou no sentido de que a aplicação de medidas de segurança, ainda que não privativas de liberdade, deve entender-se reservada pela Constituição aos tribunais<sup>8</sup>.

Em face do exposto não poderá tão-pouco invocar-se, para afastar o juízo de inconstitucionalidade material relativamente ao artigo 5º, a disposição do nº 2 do artigo 3º, já atrás referida.

A mera faculdade conferida aos pais ou ao representante legal do menor de fazer reverter para o tribunal a competência para aplicar as medidas previstas nas alíneas c) a f) do artigo 5º, subtraindo essa aplicação à competência do Centro, não basta para sanar a contradição entre o diploma em análise e a Constituição, que entrega incondicionalmente aos tribunais - sem consulta prévia aos interessados ou aos seus representantes, quando incapazes - a tutela do direito de liberdade.

9 - Contra a conclusão que ficou enunciada no número anterior poderia, porventura, alegar-se que a qualificação de medidas de segurança não quadra em rigor às providências previstas no artigo 5º do decreto em apreciação, atendendo a que a moderna evolução do direito de menores tende a suprimir o carácter repressivo ou de simples prevenção criminal das medidas tomadas em vista à reeducação dos menores e à sua readaptação a uma sociabilidade normal, ainda que se trate de jovens que se movem na esfera da pré-delinquência ou até dos que já francamente entraram na delinquência.

Entre nós, e face à OTM, não é sempre fácil determinar, relativamente a cada uma das medidas aplicáveis aos menores sujeitos à jurisdição dos tribunais tutelares, se o fim essencial visado é a educação ou reeducação ou é antes um fim de prevenção criminal.

E não se ignora, por outro lado, que, para além da «descriminalização» do direito de menores, também em alguns países socialmente evoluídos se tende hoje para uma «desjurisdicionalização» na aplicação de medidas tendentes à recuperação de menores, ainda quando se trate de jovens que já praticaram factos qualificados como crimes pela lei penal ou que já revelam autêntica perigosidade criminal.

Certo é, porém, que a especialidade do direito tutelar de menores e a polivalência das medidas que ele consigna não pode fazer desaparecer, relativamente a muitas dessas medidas, um fim de prevenção criminal. O relatório do decreto em análise acentua, de resto, a necessidade de reforçar o combate à delinquência juvenil, frente ao aumento do número de delinquentes e à gravidade crescente das suas infracções.

Ora, enquanto as medidas aplicáveis a menores se traduzirem numa restrição da sua esfera de liberdade, comparativamente à situação que genericamente pertence aos menores apenas limitados no gozo ou no exercício dos seus direitos em função de incapacidades com fundamento na idade, afigura-se que não poderá, perante a Constituição vigente, subtrair-se aos tribunais o poder de decretar tais medidas.

Recorde-se, de caminho, que a Constituição prevê expressamente a participação

---

<sup>8</sup> Cf. parecer nº 2/76, de 21 de Dezembro de 1976.

de assessores tecnicamente qualificados para o julgamento de determinadas matérias (artigo 217º, nº 2): e aqui poderia apontar-se um meio adequado para corrigir o rigor da jurisdicionalização na aplicação do direito tutelar de menores.

10 - O confronto entre o artigo 5º do decreto em análise e o artigo 36º, nº 6, da Constituição, que proíbe que os filhos sejam separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais para com eles e sempre mediante decisão judicial, parece levar também a concluir pela inconstitucionalidade de algumas das regras contidas naquele artigo.

Embora o nº 6 do artigo 36º da Constituição tutele especificamente o poder paternal e já não o direito dos menores à liberdade, e sem embargo de se reconhecer que tal disposição carece de uma interpretação cuidadosa na delimitação do seu preciso alcance, parece, no entanto, que tem de entender-se que ela se não conforma com a aplicação por via não judicial de medidas como as previstas nas alíneas d) e f) do artigo 5º do decreto em exame.

11 - Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o decreto registado sob o nº 1811-A/76 - Just. no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho:

a) Contraria o artigo 167º, alínea j), da Constituição, na medida em que altera regras vigentes sobre competência dos tribunais tutelares de menores - matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República;

b) Contraria os artigos 27º, nº 2, 205º e 206º da Constituição, enquanto atribui a órgãos que não são tribunais competência para decretar medidas de segurança, incluindo medidas privativas de liberdade;

c) Contraria o artigo 36º, nº 6, da Constituição, na medida em que permite que os filhos sejam separados dos pais em condições diversas das previstas nessa disposição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 18 de Janeiro de 1977. - *Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO Nº 37/77**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos nºs 1 e 3 do artigo 278º, pela inconstitucionalidade do decreto aprovado em Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 1976 e registado sob o nº 1811-A/76 no livro de registos de diplomas da Presidência do Conselho em 23 de Dezembro de 1976.

Aprovada em Conselho da Revolução em 21 de Janeiro de 1977.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

*(Diário da República, 1ª série, nº 40, de 17 de Fevereiro de 1977.)*

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**  
**Secretaria de Estado da Justiça**

**Decreto-lei registado sob o nº 1811-A/76**  
**no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho**

Enquanto não se procede à reforma geral da legislação relacionada com as instituições necessárias para exercer vigilância, educar ou reeducar e proteger as crianças e adolescentes difíceis ou em perigo na sua segurança, educação ou moralidade, é imperioso e urgente lançar algumas iniciativas que preparem as futuras alterações e permitam desde já soluções mais humanas e eficazes.

Também o aumento dos casos de inadaptação social sujeitos à jurisdição dos tribunais tutelares de menores, com particular relevo para o número de delinquentes juvenis e a gravidade crescente das suas infracções, exige se limite a intervenção judiciária aos casos mais difíceis ou mais graves e se cuide da qualidade do apoio técnico a prestar aos tribunais, em ordem a assegurar-lhes mais fortes probabilidades de sucesso no combate à delinquência juvenil.

O presente diploma substitui os antiquados e desacreditados centros de observação anexos aos tribunais tutelares centrais de menores por instituições activas de observação e intervenção social, organizadas para um melhor aproveitamento dos quadros existentes de pessoal técnico e dotadas de mais amplas atribuições, de modo que assim possam desenvolver um trabalho sério de autêntica prevenção criminal.

Nestes termos:

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

**ARTIGO 1º**

São criados em Lisboa, Porto, Coimbra, Faro, Funchal e Angra do Heroísmo Centros de Observação e Acção Social, que funcionarão como estabelecimentos tutelares de menores e em colaboração com os respectivos tribunais.

**ARTIGO 2º**

1 - A competência territorial dos Centros será fixada por portaria do Ministro da Justiça;

2 - Enquanto não entram em funcionamento os Centros de Faro, Funchal e Angra do Heroísmo os restantes exercem a sua competência na área dos tribunais centrais de menores com sede na respectiva cidade.

3 - Os Centros podem instalar núcleos de acção local ou sub-centros nas zonas da sua área de competência, que se revelem mais afectadas por casos de delinquência ou outras manifestações de inadaptação social de menores.

4 - Os subcentros terão a organização e as atribuições que, mediante proposta do director do Centro e parecer da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, forem fixadas por despacho ministerial.

5 - O pessoal dos Centros é o que a Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores lhes afectar, de entre os elementos do quadro único dos seus serviços externos. Quando entrar em funcionamento qualquer dos Centros de Faro, Funchal ou Angra do Heroísmo, será aquele quadro aumentado com o número de unidades necessárias, por portaria conjunta dos Ministérios da Administração Interna, Justiça e Finanças.

**ARTIGO 3º**

1 - São atribuições dos Centros de Observação e Acção Social:

a) Proceder à detecção de factos que afectem os direitos e interesses dos menores ou ponham em perigo a sua saúde, segurança, educação ou integridade moral, participando-os, quando for caso disso, às entidades competentes para intervir;

b) Aconselhar e assistir as famílias em que se manifestem dificuldades nas relações com menores;

c) Coadjuvar e dar apoio técnico aos tribunais tutelares de menores, bem como aos demais estabelecimentos tutelares;

d) Colaborar com quaisquer organismos públicos ou privados que se ocupem da protecção de menores;

*e)* Efectuar a detecção e assegurar acolhimento e encaminhamento adequado dos menores gravemente indisciplinados, vítimas de maus tratos ou em situação de abandono, desamparo ou equivalente, e dos que, tendo menos de 14 anos, revelem inadaptação social grave, nomeadamente por serem agentes de algum facto qualificado pela lei como crime, por se entregarem à vadiagem, mendicidade, prostituição, abuso de bebidas alcoólicas ou consumo de drogas.

2 - Quando o menor se encontrar em qualquer das situações indicadas na alínea *e)* do número anterior, a competência do Centro precede obrigatoriamente a do tribunal tutelar central. Porém, quando os pais ou o representante legal do menor não concordem com a intervenção do Centro ou com a medida aplicada, sendo esta uma das previstas nas alíneas *c)* a *f)* do artigo 5º, ou ainda quando a comissão técnica do Centro entender que o menor de 14 anos agiu com discernimento na prática de crime grave, a competência para intervir e decidir pertencerá ao tribunal, nos termos da Organização Tutelar de Menores.

#### ARTIGO 4º

1 - Para o exercício das suas atribuições, compete aos Centros:

*a)* Efectuar a observação e o estudo dos menores sujeitos à sua acção, em ordem a conhecer e definir as suas qualidades e defeitos, aptidões e capacidades e as condições do seu meio sócio-familiar, elaborando os correspondentes relatórios com o diagnóstico do caso e a proposta do tratamento mais adequado;

*b)* Proceder aos inquéritos necessários, incluindo os solicitados pelos tribunais tutelares centrais e os que se destinem à recolha de dados e indicadores sócio-culturais que habilitem à definição de uma correcta política de prevenção criminal;

*c)* Promover a execução das medidas previstas no artigo 5º;

*d)* Assegurar o serviço de assistência social nos casos de liberdade condicional concedida a menores sob a jurisdição dos tribunais tutelares;

*e)* Indicar os técnicos dos seus quadros, ou outros, que não-de assistir os juizes dos tribunais tutelares, nos termos do artigo 47º da Organização Tutelar de Menores.

2- A observação do menor pode ser feita em regime de internato, semi-internato ou ambulatório, conforme o centro entender mais conveniente.

#### ARTIGO 5º

Compete ainda aos Centros de Observação e Acção Social, no âmbito das suas atribuições, aplicar qualquer das medidas seguintes:

*a)* Entrega aos pais, tutor ou pessoa encarregada da sua guarda;

*b)* Liberdade assistida;

*c)* Assistência educativa;

*d)* Colocação em família idónea ou em estabelecimento oficial ou particular de educação;

*e)* Submissão a regime de assistência;

*f)* Colocação em estabelecimento apropriado do Ministério da Justiça.

#### ARTIGO 6º

1 - Quando tiver sido aplicada qualquer das medidas previstas nas alíneas *a)* a *d)* do artigo 5º, a execução é imediatamente assegurada pelo próprio Centro.

2- Se o menor for submetido a regime de assistência, o respectivo processo será enviado ao serviço local competente do Ministério dos Assuntos Sociais.

3 - Nos casos de colocação em estabelecimento apropriado do Ministério da Justiça, a Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores designará esse estabelecimento.

#### ARTIGO 7º

1 - Os serviços de assistência social, observação psicológica e qualquer outro apoio técnico aos tribunais centrais de menores são realizados pelos Centros, aos quais devem ser directamente solicitados por esses tribunais.

2 - Nos tribunais de comarca, enquanto a Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores não tiver destacado pessoal especializado para o efeito, podem os serviços de apoio ser confiados pelo juiz ou pelo curador de menores às autoridades administrativas ou policiais e aos seus agentes e, bem assim, a quaisquer particulares que voluntariamente se prestem a colaborar.

#### ARTIGO 8º

1 - A intervenção dos Centros no âmbito da sua competência efectiva-se por iniciativa dos seus órgãos ou mediante participação, verbal ou escrita, de qualquer pessoa.

2 - No exercício da sua competência, os Centros podem recorrer ao apoio das autoridades administrativas ou policiais.

3 - Recebida qualquer participação relativa a factos que a comissão técnica do Centro conclua serem da competência do tribunal tutelar de menores, será essa participação levada ao conhecimento do tribunal competente, com todos os elementos e informações que entretanto tiverem sido colhidos.

4 - Apresentada no tribunal central de menores qualquer participação que o juiz considere relativa a factos para cujo conhecimento a competência do Centro de Observação e Acção Social precede a do tribunal, será essa participação remetida ao Centro da área respectiva.

#### ARTIGO 9º

1 - Sempre que tenham conhecimento de alguma das situações previstas no artigo 3º, o Ministério Público ou quaisquer outras autoridades devem participá-la ao Centro de Observação e Acção Social competente.

2 - Os agentes da autoridade que tenham à sua guarda menor em qualquer dessas situações devem efectuar imediatamente a sua apresentação no Centro mais próximo.

3 - Se por qualquer motivo não for possível proceder nos termos do número anterior, o menor deve ser confiado à família, ao responsável pela sua educação ou a instituição oficial ou particular de protecção de menores até ser possível a apresentação.

4 - Se, porém, ao menor de 14 anos for imputado crime grave e houver fundado receio da prática de novos actos da mesma natureza, não sendo possível a apresentação imediata no Centro, poderá proceder-se conforme dispõe o nº 3 do artigo 52º da Organização Tutelar de Menores, mas por tempo nunca superior a dez dias.

Os Centros de Observação e Acção Social compreendem serviços técnicos e serviços administrativos, um conselho pedagógico, uma comissão técnica e um conselho administrativo e são organizados de modo a constituírem duas divisões, uma para cada sexo, com instalações independentes.

#### ARTIGO 11º

Os serviços técnicos abrangem as acções educativas, psicológicas, médica, de enfermagem e de assistência social e funcionam em sistema de internato, semi-internato e meio livre.

#### ARTIGO 12º

Os serviços administrativos abrangem as actividades de secretaria, tesouraria, contabilidade e economato.

#### ARTIGO 13º

1 - O conselho pedagógico é constituído pelo director, que preside, um médico, um psicólogo e mais dois trabalhadores designados pelo director-geral dos Serviços Tutelares de Menores de entre o pessoal de educação e assistência social.

2 - Às reuniões do conselho pedagógico assistirão também os elementos dos sectores de educação e assistência social que directamente tiverem estudado os casos que nelas forem objecto de análise.

#### ARTIGO 14º

Ao conselho pedagógico compete:

a) Pronunciar-se sobre as actividades dos serviços técnicos, respectivos programas e horários de funcionamento, inquéritos e estudos psico-sociais realizados;

b) Efectuar o diagnóstico e o prognóstico de cada caso e a respectiva proposta de tratamento.

#### ARTIGO 15º

1 - A comissão técnica é constituída pelos membros do conselho pedagógico, um juiz de menores, um representante dos serviços de menores do Ministério dos Assuntos Sociais, um representante do Ministério da Educação e Investigação Científica e um cidadão que tenha revelado interesse pelos problemas da infância e da juventude.

2 - O juiz de menores é o juiz do tribunal tutelar da área do Centro. No caso de haver mais de um juízo, fará parte da comissão técnica o titular do juízo que no ano anterior tiver assegurado a presidência do tribunal. Os representantes dos Ministérios serão designados pelos respectivos ministros pelo período de dois anos, renovável. O cidadão interessado pelos problemas de menores é designado pela câmara municipal da sede do Centro, igualmente pelo período de dois anos, renovável.

3 - A comissão é presidida pelo director do Centro, sendo aplicável às suas reuniões o disposto no artigo 13º, nº 2.

4 - Os componentes da comissão técnica que não sejam pessoal do Centro têm direito a senhas de presença.

5 - O secretariado da comissão técnica é assegurado pelos serviços administrativos do Centro.

6 - A comissão técnica reúne ordinariamente uma vez por semana, em dia e hora a fixar pelo seu presidente, e extraordinariamente todas as vezes que o seu presidente, por iniciativa própria, o considere necessário ou quando o requeiram, pelo menos, três dos seus restantes membros.

#### ARTIGO 16º

À comissão técnica compete:

a) Decidir a aplicação de qualquer das medidas referidas no artigo 5º e acompanhar a sua execução;

b) Ordenar a realização das diligências e esclarecimentos que considere necessários ou convenientes para uma decisão eficaz;

c) Avaliar a acção dos serviços técnicos do Centro e elaborar a esse respeito relatório anual, a enviar à Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores até 31 de Janeiro do ano seguinte.

#### ARTIGO 17º

O conselho administrativo é constituído pelo director, que preside, e dois trabalhadores do Centro designados pelo director-geral dos Serviços Tutelares de Menores.

#### ARTIGO 18º

Compete ao conselho administrativo:

a) Administrar o património do Centro;

b) Elaborar o projecto de orçamento a submeter a aprovação superior;

c) Zelar pela execução do orçamento aprovado, cobrando e arrecadando as receitas e autorizando as despesas e os pagamentos;

d) Fiscalizar o movimento da tesouraria e examinar a escrituração;

e) Prestar contas quando lhe for superiormente exigido e remeter a conta de gerência ao Tribunal de Contas nos termos legais.

#### ARTIGO 19º

1 - São extintos os centros de observação anexos aos tribunais centrais de menores referidos no artigo 130º e seguintes da Organização Tutelar de Menores.

2 - São transferidos para os Centros de Observação e Acção Social, sem dependência de quaisquer formalidades, os bens e direitos, incluindo as posições contratuais, nomeadamente as propriedades, instalações e todo o equipamento, material, livros, papes de escrituração e demais documentos affectos aos extintos centros de observação anexos aos tribunais tutelares centrais da mesma área.

3 - O pessoal em serviço nos centros extintos e o pessoal de assistência social affecto aos tribunais tutelares centrais considera-se affectado, com as mesmas categorias e sem quaisquer formalidades, aos correspondentes Centros de Observação e Acção Social.

#### ARTIGO 20º

Enquanto não for corrigido o Orçamento Geral do Estado, os encargos a que der lugar a execução do presente diploma são suportados pelas disponibilidades das dotações dos extintos centros de observação anexos aos tribunais tutelares centrais de menores.

#### ARTIGO 21º

O presente diploma entra em vigor no dia 1 do mês subsequente ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer n° 4/77<sup>9</sup>**

O Conselho da Revolução, reunido em 12 de Dezembro de 1976, solicitou à Comissão Constitucional, nos termos e para os efeitos das disposições conjugadas do artigo 279° e da alínea b) do artigo 284° da Constituição, parecer sobre a eventual existência de violação das normas constitucionais constantes da alínea d) do artigo 56° e da alínea a) do n° 2 do artigo 58°, por omissão das medidas legislativas necessárias para as tornar exequíveis.

**I**

1 - O artigo 279° da Constituição, em coordenação com a alínea b) do artigo 146° e com a alínea b) do artigo 284°, prevê a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão como meio específico destinado a promover o cumprimento da Constituição.

Desses preceitos constam os pressupostos ou requisitos de funcionamento do instituto, os quais correspondem a outros tantos momentos de indagação do órgão de fiscalização. São eles:

- a) Que o não cumprimento da Constituição consiste na violação de certa e determinada norma;
- b) Que se trate de norma constitucional não exequível por si mesma;
- c) Que, nas circunstâncias concretas da prática legislativa, faltem as medidas legislativas necessárias para tornar exequível aquela norma.

Sendo o presente parecer o primeiro em que é posta uma questão de inconstitucionalidade por omissão, justifica-se que se esclareça o significado de cada um dos requisitos acabados de enunciar.

2 – Somente é relevante o não cumprimento da Constituição que se especifique no não cumprimento de uma das suas normas, devidamente individualizada. Não é escopo do artigo 279° a apreciação de uma situação de violação necessariamente demarcada a partir de um preceito q que o legislador ordinário não confere exequibilidade.

A inconstitucionalidade por omissão não é aferida em face do sistema constitucional em bloco; é aferida em face de uma norma.

A violação há-de apurar-se olhando a uma disposição e não ao conjunto de disposições e princípios. Se assim não fosse, introduzir-se-ia um elemento de insegurança e incerteza, o juízo de inconstitucionalidade seria indefinido e fluido e o órgão de garantia poderia ficar remetido ao arbítrio ou `paralisia.

Trata-se de uma regra análoga à prescrita no artigo 280°. A única diferença, embora importante, é esta: enquanto que a inconstitucionalidade por acção tanto consiste na infracção de uma disposição como de um princípio, a inconstitucionalidade por omissão consiste na infracção de uma disposição, de uma, norma, e não mais.

3 – A norma não exequível por si mesma é uma verdadeira e própria norma constitucional, que, se recebe o influxo das demais disposições, também contribui, por sua vez, para a interpretação sistemática destas. Ela participa desse complexo normativo que é a Constituição, ao qual o Estado se encontra submetido como corpo de regras jurídicas e não como corpo de proclamações políticas; também vale para ela o princípio fundamental do artigo 3° n° 4.

Todavia, a análise da norma constitucional não exequível por si mesma revela dois comandos: um primeiro comando, que substantivamente fixa certo objectivo, atribui certo direito, prevê certo órgão; e um segundo comando, implícito ou não, que exige dos órgão que forem competentes a realização desse objectivo, a efectivação desse direito, a constituição desse órgão, mas que fica dependente de normas que disponham as vias ou os instrumentos adequados a tal efeito. É a necessidade de complementação por normas

---

<sup>9</sup> Por lapso da Secretaria da Comissão Constitucional, houve um «salto» na numeração dos pareceres. Não há, pois, parecer com o n° 3/77.

legislativas – resultante dos critérios de ordenação política adoptados pelo legislador constituinte – que identifica as normas constitucionais não exequíveis por si mesmas.

Como é natural, em nenhum ponto da Constituição se estabelece quais são as normas exequíveis por si mesmas. H´-de ser o intérprete, utilizando todos os elementos de que possa servir-se, que há-de procurar averiguar se qualquer norma pertence ou não a cada uma dessas categorias ou situações.

Por seu turno, variará extraordinariamente a norma orientada para conferir exequibilidade. Terá ela de ser sempre a norma produzida por um acto legislativo ou lei em sentido formal – lei, decreto-lei ou decreto regional? É admissível que sim: os regulamentos reportam-se à “boa execução das leis”, individualmente ou não considerados e não à execução da Constituição [artigo 202º, alínea c)]; e os regimentos de assembleias legislativas, mesmo quando directamente subordinadas à Constituição, são incapazes de garantir um direito ou vincular a um dever fora do seu âmbito (artigo 178º). Nada obsta, porém, a que a norma legal possa ter sido decretada antes da vigência da Constituição<sup>10</sup>.

4 – Por omissão entende-se a falta de medidas legislativas necessárias, falta esta que pode ser total ou parcial. A violação da Constituição, na verdade, provém umas vezes de completa inércia do legislador e outras vezes da sua deficiente actividade, competindo ao órgão de fiscalização pronunciar-se sobre a adequação da norma legal à norma constitucional<sup>11</sup>.

Diz o artigo 279º: «Quando a Constituição não estiver a ser cumprida [...]». Está aqui implícita uma consideração de ordem temporal: o juízo de inconstitucionalidade por omissão implica a verificação de que, decorrido certo período, a Constituição não é cumprida - não é cumprida por omissão das medidas legislativas necessárias.

Nas circunstâncias concretas da prática legislativa, há um tempo a valorar para que haja uma omissão relevante. E este tempo não qualificado não é redutível ao «tempo razoável» a que alude a parte final da disposição, visto que, no primeiro momento, se trata do intervalo entre o início da vigência da Constituição e a necessidade de medidas legislativas para tornarem exequíveis algumas das suas normas e, no segundo momento, se trata do intervalo entre a recomendação do Conselho da Revolução subsequente à verificação da inconstitucionalidade e a emissão das medidas legislativas em falta pelos órgãos competentes.

O juízo da inconstitucionalidade por omissão traduz-se num juízo sobre o tempo em que deveria ser produzida a lei, porque esta omissão deve tornar-se patente em concreto, balizada entre determinados factos, estes de sinal positivo. A ausência ou a insuficiência da norma legal não pode ser separada de determinado tempo histórico, assinalado pela necessidade de produção legislativa e cuja duração, maior ou menor, dependerá da natureza das coisas, ou seja, da natureza da norma constitucional não exequível por si mesma confrontada com a situação da vida que esteja a verificar-se à sua margem (inclusive a situação que, à sua margem, esteja o legislador ordinário a criar).

Assim, o órgão de fiscalização, sem se substituir ao órgão legislativo, tem de medir e interpretar o tempo decorrido, esse tempo que fora dado ao órgão legislativo (competente) para emitir a lei; e terá de concluir pela omissão sempre que, tudo ponderado, reconhecer que o legislador não só podia como devia ter emitido a norma legal, diante de determinadas circunstâncias ou situações em que se colocou ou foi colocado. Pois o significado último da inconstitucionalidade por omissão consiste no afastamento, por omissão, por parte do legislador ordinário dos critérios e valores da norma constitucional não exequível, e esse afastamento só pode ser reconhecido no tempo concreto em que um e outro se movam.

## II

5 - Demarcados os requisitos do instituto do artigo 279º da Constituição, impõe-se averiguar se na hipótese posta no pedido de parecer formulado pelo Conselho da Revolução efectivamente se verificam.

---

<sup>10</sup> A exequibilidade poderá ser obtida por adaptação e até por aproveitamento de leis anteriores, contando que estas – como quaisquer outras – sejam reinterpretações à luz da constelação de valores da Constituição, enquanto fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico.

<sup>11</sup> Tomando-se adequação aqui no sentido de suficiência e não no sentido de satisfação perante qualquer juízo de mérito que ao órgão de fiscalização é vedado emitir.

Quanto ao primeiro - individualização das normas violadas por omissão - decorre manifestamente dos próprios termos da deliberação do Conselho que ele se encontra adquirido. O Conselho da Revolução não pergunta simplesmente se a Constituição está a deixar de ser cumprida em abstracto ou por virtude de quaisquer eventos; pergunta se normas bem identificadas - as da alínea d) do artigo 56º e da alínea a) do nº 2 do artigo 58º - estão a ser violadas.

Quanto ao segundo requisito - a não exequibilidade -, apenas uma análise aprofundada daqueles preceitos poderá dar uma resposta conveniente, como não poderia deixar de ser.

No concernente ao terceiro requisito - a omissão relevante -, esse implica a observação da produção legislativa desde a entrada em vigor da Constituição, pelo que o exame a empreender se situa em plano algo diverso dos anteriores.

6 - O artigo 56º versa sobre os direitos das comissões de trabalhadores, o artigo 58º sobre os direitos das associações sindicais. Não dizem rigorosamente o mesmo. As comissões de trabalhadores têm o direito de participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respectivo sector [alínea d) do artigo 56º]; as associações sindicais têm o direito de participar na elaboração da legislação do trabalho [alínea d) do nº 2 do artigo 58º], sem limite aparente de objecto. Avulta, porém, em ambas o princípio da interferência dessas organizações numa função primacial do Estado, a função legislativa.

Argumentos podem militar tanto no sentido da inexecuibilidade dos artigos 56º e 58º quanto no sentido da sua exequibilidade. Pode alegar-se, por um lado, a necessidade de garantir - o que só se consegue por lei - os direitos das organizações de trabalhadores de harmonia com os princípios da igualdade e da universalidade, essenciais à nossa ordem constitucional; a distinção deste direito do direito de petição (artigo 49º); e o contraste com o que se passa com as organizações populares de base territorial, em que o princípio contido no artigo 118º é completado por outra norma, o artigo 266º, ao invés do que sucede com os artigos 56º e 58º, desprovidos de qualquer desenvolvimento a nível constitucional. Pode alegar-se, por outro lado - ou seja, a favor da exequibilidade -, que, para haver participação das organizações de trabalhadores na legislação do trabalho, não é preciso lei, o que conta é que esse objectivo seja alcançado sem necessidade jurídica de pré-definição de formalidades.

Mas a discussão destes e de outros argumentos, com vista a uma tomada de posição, somente interessará se se verificar a existência de omissão legislativa; de outra sorte, estará aqui prejudicada e, por conseguinte, nela não deverá entrar o presente parecer.

7 - Até ao momento ainda não foi publicada lei que complemente (quer para dar exequibilidade, quer para regulamentar, conforme se entenda) os artigos 56º, alínea d), e 58º, nº 2, alínea a), da Constituição. As únicas normas jurídicas existentes que versam sobre o assunto encontram-se nos regimentos da Assembleia da República e das assembleias regionais dos Açores e da Madeira.

Dispõe, com efeito, o artigo 143º do regimento da Assembleia da República:

1 - Tratando-se da legislação do trabalho, a comissão promoverá, através do Presidente da Assembleia, a apreciação do projecto ou proposta pelas comissões de trabalhadores e associações sindicais, para efeito da alínea d) do artigo 56º e da alínea a) do nº 2 do artigo 58º da Constituição.

2 - No prazo que a comissão fixar, as comissões de trabalhadores e as associações sindicais poderão enviar-lhe as sugestões que entenderem convenientes e solicitar a audição de representantes seus<sup>12</sup>.

Por seu lado, os artigos 109º e 143º, respectivamente, dos regimentos das assembleias regionais dos Açores e da Madeira estabelecem regra idêntica ou quase idêntica<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> De salientar que esta norma se encontra no capítulo do processo legislativo, e não do processo de petições (artigos 211º e seguintes), o que mostra que a Assembleia teve presente a diferença de natureza dos dois direitos.

<sup>13</sup> A norma do regimento da assembleia regional da Madeira é de teor igual à do regimento da Assembleia da República. Já a norma do regimento da assembleia regional dos Açores contém uma diferença: a iniciativa da apreciação dos projectos ou propostas de decreto regional pelas organizações de trabalhadores incumbe ao presidente da assembleia, em vez de incumbir à comissão parlamentar competente em razão da matéria.

Contudo, como atrás já se afirmou, não pode considerar-se suficiente um preceito regimental para cabal satisfação da eventual necessidade de regulamentação de um preceito constitucional atributivo de direitos, como é qualquer dos preceitos objecto deste parecer. E isso porque, sendo tal preceito destinado a regular um processo legislativo parlamentar e esgotando-se a sua eficácia no âmbito da assembleia que o tenha aprovado, ele nada acrescenta ao regime jurídico dos direitos de pessoas ou de grupos e também, obviamente, nunca seria aplicável à produção legislativa do Governo, órgão de soberania distinto.

8 - Entretanto, em 11 de Outubro de 1976 foi apresentado à Assembleia da República um projecto de lei sobre o controlo operário - o projecto de lei n.º 8/I -, que se ocupa da intervenção das comissões de trabalhadores e das associações sindicais «na elaboração dos planos económico-sociais de âmbito sectorial, regional ou nacional e no controlo da respectiva execução» [artigo 1.º, alínea, d), e artigos 11.º e 12.º], bem como da sua participação «na elaboração da legislação do trabalho» [artigo 1.º, alínea c), e artigos 13.º a 16.º].

Este projecto de lei está a seguir a tramitação prevista no Regimento<sup>14</sup> a fim de a Assembleia sobre ele se pronunciar.

Acha-se, pois, desencadeado um processo legislativo tendente à edição de normas jurídicas que integrem os comandos dos artigos 56.º e 58.º da Constituição. Não há, por enquanto, norma legal, mas já existem elementos ou fases do acto complexo do qual poderá resultar; e, sendo assim, importa ponderar qual o significado e quais as consequências da existência desse processo.

9 - Poderia, porventura, defender-se que o facto de ter sido apresentado o referido projecto de lei em nada altera a situação omissiva preexistente. A omissão deveria apurar-se sempre independentemente de qualquer *iter* conducente ao seu suprimento, porquanto só darão exequibilidade a normas constitucionais medidas legislativas actuais e não futuras ou potenciais, cujo conteúdo, embora determinável, está longe de ser determinado.

Esta maneira de ver afigura-se demasiado rígida e, além disso, contraditória com a função do instituto criado pelo artigo 279.º da Constituição.

Com efeito, sendo a omissão qualificada por referência à inconstitucionalidade, não é legítimo ignorar quaisquer actos, embora parcelares, que se dirijam ao cumprimento da norma constitucional e que correspondam às «medidas legislativas necessárias» exigidas por aquele preceito.

Ora, desde que tais actos se entendam idóneos para a obtenção do resultado específico tipificado na Constituição e no regimento - a norma ou normas legislativas que dêem exequibilidade à norma constitucional -, torna-se patente que nada autoriza a falar em omissão do legislador. E essa é exactamente a situação gerada pelo projecto de lei n.º 8/I.

Vistas as coisas de outro prisma: justificar-se-ia a formulação de uma recomendação ao órgão legislativo competente para que fossem emitidas medidas legislativas em tempo oportuno quando neste órgão já está a correr o respectivo processo? Que efeito útil poderia vir a ter a recomendação se aquele que teria de ser o seu objectivo - provocar uma iniciativa de lei - já se produziu?

Somente na hipótese de a Assembleia da República rejeitar o projecto de lei ou de ele vir a ser retirado, não se perfazendo então o acto legislativo, se poderia entender verificado o pressuposto da omissão. Mas, nesse caso, para que houvesse de ser apreciada a existência de eventual inconstitucionalidade, teria o Conselho da Revolução de solicitar à Comissão Constitucional novo parecer, ou seja, teria de ser aberto um novo processo de fiscalização.

10 - Disse-se atrás que a inconstitucionalidade por omissão não surge apenas por carência de medidas legislativas, surge também por deficiência ou insuficiência delas; logo, perante um projecto de lei tendente ao cumprimento dos artigos 56.º e 58.º da Constituição, não bastaria registar o facto da sua apresentação; haveria de proceder à sua análise para

---

<sup>14</sup> O projecto foi publicado em suplemento ao n.º 26 do *Diário da Assembleia da República*, de 13 de Outubro de 1976, e, em conformidade com o artigo 143.º do Regimento, acima citado, está sujeito à apreciação das organizações de trabalhadores, de 19 de Janeiro a 16 de Fevereiro de 1977. A Assembleia da República, pela sua Comissão de Trabalho, está, por conseguinte, a cumprir a sua norma interna, que a obriga a ouvir as comissões de trabalhadores e as associações sindicais; mas, como se vê, esta audição destina-se exactamente à definição legislativa dos termos em que deve ser exercido o direito de participação dessas organizações.

discernir se o sentido dos seus preceitos se enquadra ou não no sentido dos preceitos constitucionais.

No projecto de lei estabelece-se, nomeadamente, que as comissões coordenadoras das comissões de trabalhadores e as associações sindicais têm direito a participar nos órgãos de planificação sectorial e regional (artigo 11º, nº 3) e a participar no Conselho Nacional do Plano, previsto no artigo 94º da Constituição (artigo 12º, nº 2), por um lado. Prescreve-se, por outro lado, que nenhum projecto de decreto ou proposta de lei sobre matéria do trabalho pode ser discutido pelo Governo ou pela Assembleia da República sem que as organizações de trabalhadores se tenham podido pronunciar sobre ele (artigo 13º, nº 2), assegurando-se, para tanto, o seu conhecimento prévio, um prazo de discussão e a integração dos resultados da discussão no relatório final do órgão legislativo (artigos 14º, 15º e 16º).

Não parece, porém, a esta Comissão Constitucional, chamada a exercer a competência constante do artigo 284º, alínea b), que lhe seja permitido debruçar-se sobre o conteúdo do projecto de lei. Na verdade, o projecto está pendente de deliberação da Assembleia da República e só depois de esta ser tomada -como a votação de um texto correspondente ao projecto, com ou sem alterações, ou de um texto de substituição - haverá norma que possa ser ou não susceptível de exame no confronto da Constituição.

Muito menos teria fundamento indagar da conformidade das normas em projecto com as normas da Constituição, porque tal indagação acabaria por reverter em fiscalização preventiva da inconstitucionalidade por acção, a qual só é possível na fase da promulgação (artigo 277º); e, de todo o modo, nunca um processo nos termos do artigo 279º poderia convolar-se em processo diferente.

11 - Poderia ainda sustentar-se que o facto de a Assembleia da República efectivamente se encontrar em vias de dar cumprimento à Constituição através do processo legislativo em curso não significa que não haja inconstitucionalidade por omissão por parte do Governo. E isso seria tanto assim quanto é certo que a totalidade da legislação do trabalho publicada desde a entrada em funcionamento do sistema de Órgãos de Soberania (nos termos do artigo 294º) tem sido obra do Governo; e se, em alguns diplomas, se afirma ter havido a participação de comissões de trabalhadores e associações sindicais na sua elaboração,<sup>15</sup> na maior parte deles tal declaração não se encontra.

Uma questão prévia que, a este propósito, poderia levantar-se seria a de saber se o Governo teria competência para legislar na matéria dos artigos 56º e 58º da Constituição. Para quem pense que se contemplam aí direitos fundamentais dos trabalhadores de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias e para quem pense que o regime dos direitos, liberdades e garantias a que se refere o artigo 17º da Constituição abrange também a regra de competência reservada do artigo 167º, alínea c), é seguro que o Governo não poderia legislar nesse domínio. Pelo contrário, para quem considere que o artigo 17º da Constituição, pela sua localização e pela sua função, não respeita senão ao regime material dos direitos, liberdades e garantias (que é por ele estendido aos direitos fundamentais dos trabalhadores) e para quem considere que uma norma de competência como a norma do artigo 167º é perfeitamente autónoma relativamente a qualquer outra, então o Governo poderia fazer decretos-leis sobre os direitos de participação dos artigos 56º e 58º.

Como quer que se responda a esta questão de interpretação do artigo 167º, alínea c), crê-se que o problema fundamental, para efeito do presente parecer, não seja esse. O problema fundamental consiste em recortar a figura da omissão legislativa objecto da fiscalização regulada pelos artigos 146º, 279º e 284º.

Olhando a estes preceitos, parece a esta Comissão que a omissão relevante em termos de inconstitucionalidade apenas pode ser uma: a omissão a descobrir na ordem legislativa no seu todo e não a omissão a procurar nas normas legislativas decretadas ou não por este ou aquele órgão competente. A ordem legislativa não se divide em subordens correspondentes aos órgãos donde dimanam as leis; é, ao invés, una e, por isso, a omissão prevista no artigo 279º é a que consiste na omissão «das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais», sem acepção de órgão.

Por consequência, porque a partir de 11 de Outubro de 1976 um dos órgãos legislativos instituídos pela Constituição, a Assembleia da República - como único órgão competente ou, pelo menos, como órgão com primado de competência legislativa [artigos 164º, alínea d), e 172º] -, está a dar cumprimento aos artigos 56º e 58º da Constituição, por via do processo legislativo iniciado naquela data, não parece que o Governo esteja obrigado

<sup>15</sup> Por exemplo, Decreto-Lei nº 874/76, de 28 de Dezembro, e Decreto-Lei nº 877/76, de 29 de Dezembro.

a adoptar ele próprio quaisquer medidas legislativas. Acresce que, conforme se notou, o projecto de lei apresentado sobre a rubrica de «controlo operário» trata da legislação do trabalho originária tanto do Parlamento como do Governo.

### CONCLUSÃO

A Comissão Constitucional conclui, pelos fundamentos de direito expostos e atendendo ao facto de estar a correr na Assembleia da República um processo legislativo destinado a dar exequibilidade às normas constitucionais constantes do artigo 56º, alínea d), e do artigo 58º, nº 2, alínea a), que não se verifica a inconstitucionalidade por omissão, nos termos da alínea b) do artigo 284º e para os efeitos do artigo 279º da Constituição.

Lisboa, e Comissão Constitucional, 8 de Fevereiro de 1977. - *Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

O Conselho da Revolução, na sua reunião de 16 de Fevereiro de 1977, concordou com a conclusão constante do parecer nº 4/77 da Comissão Constitucional.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer n.º 5/77**

1 - De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 235.º da Constituição, o Ministro da República junto da região autónoma dos Açores suscitou perante o Conselho da Revolução, nos termos e para os efeitos dos artigos 277.º e 278.º, a questão da inconstitucionalidade do Decreto Regional n.º 6/76, aprovado em 24 de Novembro pela assembleia regional daquela região autónoma.

O Presidente do Conselho da Revolução determinou, por despacho de 21 de Janeiro de 1977, que a Comissão Constitucional desse parecer sobre a matéria em causa, para 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.

2 - Conforme já foi referido no parecer n.º 1/76 desta Comissão, o n.º 4 do artigo 235.º da Constituição deve ser interpretado conjuntamente com o n.º 2 do mesmo artigo, pelo que o Ministro da República só pode suscitar a apreciação prévia da constitucionalidade dos decretos das assembleias regionais dentro do prazo de quinze dias a contar da respectiva recepção, prazo esse durante o qual lhe é igualmente facultado o exercício do direito de veto.

Ora, no caso em apreço e segundo consta do processo, o decreto regional n.º 6/76 foi aprovado pela assembleia regional dos Açores em 24 de Novembro do ano findo, vindo o Ministro da República a suscitar a questão de inconstitucionalidade daquele diploma apenas em 7 de Janeiro do corrente ano.

Todavia, como não consta do processo indicação da data em que o mencionado decreto regional foi recebido, para efeitos de assinatura, pelo Ministro da República, não pode esta Comissão dar parecer sobre a eventual caducidade da faculdade conferida pelo n.º 4 do citado artigo 235.º da Constituição.

Nestes termos, o presente parecer fundar-se-á, subsequentemente, na presunção de que a questão da inconstitucionalidade foi tempestivamente suscitada junto do Conselho da Revolução pelo Ministro da República junto da região autónoma dos Açores.

Assim, parece que deverá o Conselho da Revolução pronunciar-se sobre a questão no prazo de vinte dias, fixado no n.º 4 do artigo 277.º, a partir da data em que foi recebido naquele Conselho o pedido de apreciação da constitucionalidade do diploma. Tal data, no caso em apreço, deverá ser a do despacho do Presidente do Conselho da Revolução a que acima se fez referência (21 de Janeiro de 1977), na medida em que se não podem considerar como recebidos no Conselho da Revolução documentos entrados nos serviços da Presidência da República.

3 - O Decreto Regional n.º 6/76, da assembleia regional dos Açores, estabelece um regime especial para os contratos de arrendamento urbano referentes a prédios sítos naquela região autónoma e em que os arrendatários sejam indivíduos ou entidades de nacionalidade não portuguesa.

Assim, o diploma em apreço vem permitir, naqueles casos, a revisão do montante das rendas por iniciativa dos senhorios, mesmo no que respeita às fixadas por contratos de arrendamento em vigor. Quanto a estes últimos, na falta de acordo quanto ao novo montante da renda entre inquilino e senhorio, pode este resolvê-los e requerer o competente despejo judicial (artigos 2.º, 3.º e 4.º).

O artigo 7.º do diploma em análise ressalva o caso de os prédios virem a ser posteriormente arrendados a cidadãos portugueses, estabelecendo que, então, se considerarão os mesmos «sujeitos à lei geral, como estavam antes da entrada em vigor deste diploma, designadamente no que diz respeito ao montante da renda fixada no contrato de arrendamento que então vigorar».

Finalmente, o artigo 8.º vem conceder um direito de preferência aos cidadãos portugueses que concorram ao arrendamento de habitações devolutas no prazo de quinze dias, a contar da data da declaração da situação da casa à entidade competente.

4 - A alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição atribui às regiões autónomas o poder de «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

Visto que as normas constitucionais atinentes à divisão de competências entre os

diversos órgãos regionais foram respeitadas, tendo em vista o disposto no nº 3 do artigo 233º, cabe seguidamente averiguar se a assembleia regional dos Açores legislou, neste caso, com observância dos limites constitucionalmente impostos pela mencionada alínea a) do nº 1 do artigo 229º.

5 - Em primeiro lugar, parece ser de aceitar que o regime jurídico a que se encontram sujeitos os arrendamentos a não portugueses de prédios urbanos sitos nos Açores constitui matéria de interesse específico para a região, se se tiver em consideração a elevada percentagem de estrangeiros na população daquela região autónoma em comparação com o que se verifica no resto do território nacional.

6 - Poder-se-ia, por outro lado, suscitar a questão da inconstitucionalidade do diploma com base na eventual contradição entre as disposições dele constantes e o disposto nas leis gerais da República.

Designadamente, poderiam encontrar-se contradições entre o disposto no presente diploma e o estabelecido nos artigos 1093º, 1104º e 1105º do Código Civil e nos artigos 1º e 15º do Decreto-Lei nº 445/74, de 12 de Setembro.

Não abordaremos o problema da qualificação como mera ilegalidade ou como inconstitucionalidade, embora indirecta, do vício resultante da contradição entre um decreto regional e uma lei geral da República.

Efectivamente, a alínea a) do nº 1 do artigo 236º atribui a uma comissão consultiva para os assuntos das regiões autónomas, que funciona junto do Presidente da República, competência para «emitir parecer, a solicitação do Ministro da República, acerca da legalidade dos diplomas emanados dos órgãos regionais». Por outro lado, o nº 3 do mesmo artigo estabelece que a competência para julgar das questões previstas na referida disposição pertence ao tribunal de última instância designado por lei da República.

Nestes termos, parece que a Constituição não atribuiu ao Conselho da Revolução competência para apreciar da conformidade entre um decreto regional e uma lei geral da República, razão pela qual também não cabe a esta Comissão Constitucional pronunciar-se sobre a eventual contradição entre, por um lado, o diploma em apreço e, por outro lado, o Código Civil e o Decreto-Lei nº 445/74.

7 - Falta verificar se a assembleia regional dos Açores legislou, neste caso, com respeito das disposições materiais da Constituição e em matéria não reservada à competência própria dos órgãos de soberania.

Dispõe o nº 1 do artigo 15º da Constituição que «os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português», enquanto o nº 2 do mesmo artigo acrescenta que se exceptuam «do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses».

O preceito constitucional ora mencionado, muito embora estabeleça o princípio da igualdade de tratamento entre portugueses e estrangeiros, admite várias excepções na aplicação daquele princípio, permitindo, designadamente, que a lei reserve exclusivamente aos cidadãos portugueses o gozo de certos direitos.

O decreto ora em apreciação reserva aos cidadãos portugueses, na região autónoma dos Açores, o gozo de certos direitos legalmente consignados e que se integram no conteúdo do direito à habitação consagrado no artigo 65º da Constituição.

Mas como o próprio artigo 65º se encontra limitado pela ressalva constante do nº 2 do artigo 15º, não parece que o decreto regional nº 6/76 contrarie o disposto naquele preceito constitucional.

Por outro lado, não parece ter fundamento qualquer argumentação em sentido contrário baseada no facto de o nº 2 do artigo 15º se referir a «lei» e no caso presente nos encontrarmos perante um decreto regional. Na verdade, quando a Constituição se refere genericamente a «lei» tem em vista, em princípio, qualquer acto praticado no exercício de uma competência legislativa, e a alínea a) do nº 1 do artigo 229º atribui às regiões autónomas a faculdade de «legislar».

Também não parece que se possa fundamentar a eventual inconstitucionalidade do diploma no facto de, através dele, se vir a estabelecer uma desigualdade entre os estrangeiros e apátridas residentes nos Açores e os residentes no continente e na Madeira, na medida em que o princípio da igualdade consignado no artigo 13º da Constituição não impede que os condicionalismos específicos existentes em cada região autónoma justifiquem

a existência de certos regimes jurídicos especiais a que se encontrem sujeitos os respectivo residentes.

8 - Falta, finalmente, averiguar se a matéria regulada no decreto regional nº 6/76, da assembleia regional dos Açores, se encontra constitucionalmente reservada à competência legislativa própria dos órgãos de soberania.

Afastada a hipótese de a matéria em causa ser da exclusiva competência legislativa do Governo, por, obviamente, se não enquadrar no âmbito do disposto no nº 2 do artigo 201º da Constituição, cabe verificar se ela se encontra reservada à Assembleia da República, nos termos do preceituado nas diversas alíneas dos artigos 164º e 167º.

Esta última disposição constitucional, na sua alínea c), estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre «direitos, liberdades e garantias».

Mesmo que se entenda que o decreto regional nº 6/76, da Assembleia Regional dos Açores, regula matéria respeitante ao exercício do direito da habitação, levanta-se a questão de saber se tal direito é abrangido pela previsão da alínea c) do artigo 167º.

Efectivamente, a Constituição distingue, ao tratar, na Parte I, dos direitos e deveres fundamentais, entre «direitos, liberdades e garantias» e «direitos e deveres económicos, sociais e culturais». Os primeiros são regulados no Título II da mencionada Parte I, enquanto os segundos são regulados no seu Título III.

Assim, parece que quando a Constituição se refere simplesmente a «direitos, liberdades e garantias» tem em vista, exclusivamente, os direitos, liberdades e garantias regulados no Título II da Parte I, e não os direitos económicos, sociais e culturais, entre os quais se integra o direito à habitação.

Todavia, o artigo 17º estabelece que «o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos direitos enunciados no Título II, aos direitos fundamentais dos trabalhadores, às demais liberdades e ainda a direitos de natureza análoga previstos na Constituição e na lei».

Não nos debruçaremos neste momento sobre a questão de saber se o «regime» a que se refere o artigo 17º é apenas o regime material constante, designadamente, dos artigos 18º, 19º e 21º, ou se é igualmente o regime orgânico estabelecido na alínea c) do artigo 167º.

Na verdade, mesmo que se entenda que o artigo 17º, ao referir «regime dos direitos, liberdades e garantias», tem em vista abranger o respectivo regime orgânico, deverá concluir-se que a matéria respeitante ao direito à habitação se não encontra nele prevista.

Efectivamente, o direito à habitação, não sendo um direito enunciado no Título II, também não é nem um direito fundamental dos trabalhadores - dado que o seu gozo não é exclusivo destes -, nem uma liberdade. Por outro lado, a referência feita na parte final do artigo 17º a «direitos de natureza análoga, previstos na Constituição e na lei», parece reportar-se exclusivamente aos direitos de natureza análoga à dos enunciados no Título II, na medida em que a própria latitude do conceito de «direitos fundamentais dos trabalhadores» parece excluir a possibilidade de se admitir a existência de certos direitos com natureza análoga à daqueles, muito embora continuando a não ser «direitos fundamentais dos trabalhadores».

Ora, o direito à habitação não tem, manifestamente, natureza análoga à dos direitos enunciados no Título II da Constituição, pelo que parece não se encontrar abrangido pela previsão do artigo 17º.

9 - Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução se não deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto regional nº 6/76, da assembleia regional dos Açores.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Fevereiro de 1977. - *Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

### **CONSELHO DA REVOLUÇÃO RESOLUÇÃO Nº 48/77**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, conjugados com o nº 4 do artigo 235º, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do decreto da

Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores, aprovado em 24 de Novembro de 1976, que estabelece um regime especial para os contratos de arrendamento urbano referentes a prédios sítos naquela Região Autónoma e em que os arrendatários sejam indivíduos ou entidades de nacionalidade não portuguesa.

Aprovado em Conselho da Revolução em 9 de Fevereiro de 1977.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES. (*Diário da República*, 1ª série, nº 45, de 23 de Fevereiro de 1977.)

**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**  
**Assembleia Regional**

**Decreto Regional nº 6/76, de 24 de Novembro**

A Assembleia Regional decreta, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 229º da Constituição, o seguinte:

**ARTIGO 1º**

As disposições legais vigentes sobre o arrendamento urbano e congelamento das respectivas rendas não se aplicam na Região Autónoma dos Açores aos contratos de arrendamento que tenham como arrendatários indivíduos ou entidades de nacionalidade não portuguesa, na medida em que contrariem o presente diploma.

**ARTIGO 2º**

As relações jurídicas de arrendamento, mesmo as negociadas após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 217/74, de 27 de Maio, e que, sendo abrangidas pelo artigo 1º do presente diploma, se tenham constituído com observância das restrições estabelecidas a partir daquele decreto-lei, podem ser revistas quanto ao montante das rendas por iniciativa do senhorio.

**ARTIGO 3º**

1 - Para os efeitos do artigo anterior, o senhorio fará notificar o inquilino, por carta registada com aviso de recepção, da sua pretensão e da renda, mensal ou anual, conforme o inicialmente estipulado, que se propõe passar a receber.

2 - Caso o inquilino não aceite a proposta, deverá comunicar ao senhorio, ou ao seu representante, também por carta registada com aviso de recepção, expedida no prazo de oito dias a contar da recepção da referida no nº 1, a sua disposição de mera recusa ou de contraproposta, entendendo-se que a aceita se o não fizer.

3 - Na hipótese de contraproposta, o senhorio deverá comunicar, também no prazo de oito dias a contar da respectiva recepção, se a rejeita, entendendo-se que a aceita se nada comunicar ao inquilino por carta registada com aviso de recepção.

**ARTIGO 4º**

Não vindo a formar-se acordo sobre o montante da renda, o senhorio tem o direito de pedir judicialmente a rescisão do contrato, por meio de processo especial de despejo.

**ARTIGO 5º**

A formação de acordo sobre o montante da renda produz efeito, salvo estipulação escrita em contrário, a partir do primeiro vencimento de renda que, após o mesmo acordo, se verificar.

**ARTIGO 6º**

Em tudo o que não ficou regulado nos artigos anteriores, o presente diploma considera-se interpretativo, no âmbito da Região Autónoma dos Açores, da legislação referida no artigo 1º.

**ARTIGO 7º**

Os prédios urbanos que ficarem abrangidos pelo disposto nos artigos anteriores e venham a ser ulteriormente arrendados a portugueses considerar-se-ão sujeitos à lei geral, como estavam antes da entrada em vigor deste diploma, designadamente no que diz respeito ao montante da renda fixada no contrato de arrendamento que então vigorava.

**ARTIGO 8º**

Quando qualquer habitação ficar devoluta, será dada preferência, no arrendamento, a portugueses que concorram àquele dentro dos primeiros quinze dias após a data da declaração da situação da casa à entidade competente, salvaguardando o disposto no artigo anterior.

Aprovado pela Assembleia Regional dos Açores, na Horta, em 24 de Novembro de 1976.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer nº 6/77**

1 - Nos termos e para os efeitos do disposto no nº 1 do artigo 277º da Constituição, foi enviado ao Conselho da Revolução, e neste recebido em 21 de Janeiro de 1977, o decreto aprovado em Conselho de Ministros no dia 13 do mesmo mês e registado na Presidência do Conselho sob o nº 1338-A/76, o qual fora entretanto remetido ao Presidente da República para ser promulgado como decreto-lei.

Em 26 de Janeiro, deliberou o Conselho da Revolução, ao abrigo do disposto no nº 3 do artigo 277º da Constituição, apreciar a constitucionalidade do mencionado diploma, para o que solicitou o parecer da Comissão Constitucional, em cumprimento do estabelecido na alínea a) do artigo 284º da Constituição.

2 - O decreto em apreciação vem fixar um novo sistema de cobrança dos créditos concedidos ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 251/75, de 23 de Maio, que estabelece o regime aplicável ao crédito agrícola de emergência.

De acordo com este último diploma, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 894/76, de 30 de Dezembro, são beneficiários do crédito agrícola de emergência os pequenos e médios produtores agrícolas, as unidades colectivas de produção, as cooperativas agrícolas, as unidades de agricultura de grupo e as empresas agrícolas com participação do Estado.

Ainda de acordo com o citado Decreto-Lei nº 251/75, o crédito é concedido pela banca nacionalizada e por todas as outras instituições nacionais de crédito, através das comissões liquidatárias dos grémios da lavoura e das associações agrícolas de tipo cooperativo, as quais são mutuárias perante as instituições de crédito. O Instituto de Reorganização Agrária (IRA), por sua vez, avaliza os financiamentos concedidos pelas instituições de crédito às entidades intermediárias.

Em resumo, o sistema estabelecido para a concessão do crédito agrícola de emergência prevê duas fases distintas. Na primeira, a banca concede o crédito à entidade intermediária, a qual beneficia do aval do IRA; na segunda fase, é a entidade intermediária que concede os créditos aos beneficiários finais.

A forma de proceder ao pagamento dos débitos encontra-se estabelecida no artigo 8º e no nº 2 do artigo 9º do mencionado Decreto-Lei nº 251/75.

O artigo 8º daquele diploma preceitua que, «caso os produtores agrícolas beneficiários vendam os seus produtos através das entidades intermediárias cujo apoio financeiro hajam utilizado, ser-lhes-ão creditadas em conta, aquando da entrega, as importâncias correspondentes; quando vendam a terceiros, liquidarão imediatamente, em dinheiro, àquelas entidades os valores em dívida».

Por sua vez, o nº 2 do artigo 9º do mesmo decreto-lei estabelece que «as entidades intermediárias, à medida que sejam reembolsadas pelos beneficiários, deverão liquidar os seus débitos às instituições de crédito».

3 - O decreto ora em apreciação determina no nº 1 do seu artigo 1º que a cobrança coerciva dos créditos do IRA resultantes do pagamento de dívida garantida por aval concedido ao abrigo do Decreto-Lei nº 251/75 passa a ser da competência do Tribunal do Contencioso das Contribuições e Impostos de Lisboa, seguindo-se o processo das execuções fiscais. O artigo 2º do mesmo decreto prevê idêntico regime para os «casos em que as comissões liquidatárias ou as cooperativas agrícolas hajam pago, por conta dos devedores, os respectivos empréstimos», sendo o processo instaurado pelo IRA, a quem desde já se confere o «necessário e pertinente mandato representativo».

O decreto estabelece ainda quais os documentos que constituem título executivo bastante nos casos acima referidos e preceitua, finalmente, que, «no caso de aplicação indevida dos empréstimos concedidos ao abrigo do referido decreto-lei, o IRA pode, por despacho fundamentado, que constituirá parte integrante do título executivo, declarar o vencimento imediato da dívida exequenda e obter a cobrança coerciva».

4 - De acordo com o regime previsto no Decreto-Lei nº 251/75, conjugado com o regime geral das obrigações, o IRA, ao efectuar o pagamento de dívidas que garantira por aval, ficava sub-rogado nos direitos das instituições de crédito perante as entidades intermediárias. Todavia, não podia exigir directamente o cumprimento da prestação aos beneficiários finais.

Pelo contrário, de acordo com o regime previsto no diploma ora em apreciação, o IRA não só passa a poder requerer, naqueles casos, a execução contra os beneficiários finais, como também, na qualidade de mandatário legal das entidades intermediárias, passa a poder requerer a execução contra aqueles beneficiários, mesmo nos casos em que foram aquelas entidades a efectuar o pagamento das dívidas às instituições de crédito.

5 - Os créditos do IRA, decorrentes da sua intervenção no crédito agrícola de emergência, nos termos descritos, são, portanto, cobrados coercivamente, segundo o diploma em apreço, através do processo das execuções fiscais, no Tribunal do Contencioso das Contribuições e Impostos de Lisboa.

As dúvidas sobre a constitucionalidade do decreto que ora apreciamos são geradas pela integração dos processos de execução nele previstos na competência de um tribunal fiscal.

Na verdade, a alínea *j*) do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa estabelece ser da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, salvo quanto aos tribunais militares, sem prejuízo do disposto no nº 2 do artigo 218º».

Deverá, em face desta disposição constitucional, entender-se que o Governo legislou em matéria pertencente à reserva de competência legislativa da Assembleia da República?

A resposta à questão formulada terá de ser afirmativa, revelando uma infracção das normas constitucionais, se o Governo tiver modificado a repartição da competência entre tribunais existentes, tal como essa repartição resulta da consideração conjunta das várias normas que na actual legislação ordinária contemplam o problema.

A resposta à questão será negativa, conduzindo ao reconhecimento de uma actuação conforme a Constituição, se o Governo, integrando ou concretizando normas atributivas de competência já em vigor, não tiver modificado, alargando-a ou reduzindo-a, a extensão da competência dos vários tipos de tribunais, como esta resulta das leis vigentes.

Somos assim logicamente conduzidos a indagar qual o âmbito da competência dos tribunais fiscais, segundo a legislação em vigor, a fim de constatar se teve lugar um alargamento ou ampliação da respectiva área, com o correlativo detrimento na competência de outros tribunais.

6 - Ora, em matéria de processos executivos, a competência actual dos tribunais do Contencioso das Contribuições e Impostos está definida na alínea *c*) do artigo 37º do Código de Processo das Contribuições e Impostos. Aí se prescreve que compete aos serviços de justiça fiscal «conhecer das execuções fiscais e outras que respeitem a créditos equiparados aos do Estado».

A cobrança coerciva dos créditos do IRA resultantes do crédito agrícola de emergência não está compreendida no objecto do processo de execução fiscal, como este é definido pelo artigo 144º do Código de Processo de Contribuições e Impostos. Com efeito, este artigo dispõe que «a cobrança coerciva das dívidas ao Estado provenientes de contribuições, impostos, multas fiscais, reposições, taxas e outros rendimentos, incluídos os adicionais cobrados cumulativamente, realiza-se através do processo de execução fiscal» e o § único estatui que «serão cobrados nos mesmos termos outras dívidas ao Estado cuja obrigação de pagamento tenha sido reconhecida por despacho ministerial».

Se a alínea *c*) do artigo 37º limitasse a competência dos serviços de justiça fiscal às execuções fiscais, ter-se-ia de concluir que o decreto em apreço alargava a competência dos tribunais das contribuições e impostos, dado o conceito de execução fiscal colhido no artigo 144º do mesmo diploma. E alargava essa competência, desde logo, porque nele não se trata da cobrança de créditos do Estado, como o requer o referido artigo 144º, mas de créditos do IRA, ou seja, de um ente público autónomo.

A alínea *c*) do artigo 37º não se esgota, porém, nessa primeira parte. Inclui, também, expressamente, na competência dos serviços de justiça fiscal outras execuções «que respeitem a créditos equiparados aos do Estado». Ora, ao integrar a cobrança coerciva dos créditos do IRA, ligados ao crédito agrícola de emergência, na competência de um tribunal fiscal, parece-nos que o Governo não operou qualquer alargamento dessa competência, mas concretizou, através de uma definição normativa, um tipo de «créditos equiparados aos do Estado». O decreto-lei em apreciação não acrescenta nada de novo às matérias integradas na competência dos tribunais fiscais - não inova, não alarga, o círculo delimitador dessa competência. O decreto-lei em apreciação faz obra diversa e obra

constitucionalmente legítima: concretiza, preenche, explicita, um conceito legal.

O conceito de «créditos equiparados aos do Estado», empregado na alínea *c*) do artigo 37º, é um conceito carecido de preenchimento ou concretização. Não pode legitimamente duvidar-se de que esse preenchimento pode ser feito por disposição legal e por disposição legal dimanada da Assembleia da República ou do Governo.

Essa definição normativa, traduzida na individualização de tipos de «créditos equiparados aos do Estado», não pode ser, todavia, arbitrária, estando objectivamente limitada pela existência de uma analogia substancial entre esses créditos e os créditos do Estado. Não pode o órgão legiferante considerar livremente qualquer crédito como equiparado aos créditos do Estado. Só pode considerar ou tratar, atribuindo-o à competência dos serviços de justiça fiscal, como equiparado aos créditos do Estado um crédito que, à luz dos interesses em jogo, seja efectivamente equiparável a esses créditos. Só assim o Governo se mantém dentro do campo desenhado pela alínea *c*) do artigo 37º sem incorrer em violação da alínea *j*) do artigo 167º da Constituição.

Vinculado a um juízo de objectividade na definição dos tipos de créditos que são equiparados aos do Estado para efeitos da competência dos tribunais fiscais, esse juízo de objectividade é susceptível de controlo, seja pelo Conselho da Revolução, seja pelos tribunais, no âmbito da competência destes órgãos para a fiscalização da constitucionalidade.

7 - E serão os créditos do IRA previstos pelo decreto-lei a que nos estamos reportando créditos objectivamente equiparados aos do Estado?

Respondemos afirmativamente a esta pergunta, se bem que o ponto não seja isento de dúvidas, como, aliás, toda a exposição antecedente. Baseamos sinteticamente a nossa resposta nas seguintes considerações:

*a)* O IRA tem personalidade jurídica, sendo, pois, um ente público autónomo; mas a sua personificação e autonomia em face do Estado corresponde a interesses ou conveniências técnicas de organização e funcionalidade administrativas; trata-se, ao fim e ao cabo, de um instituto público integrado na administração estadual indirecta;

*b)* A equiparação entre os créditos do IRA e os do Estado, sob o ponto de vista da qualidade do exequente, resultante do que se diz na alínea anterior, está bem documentada no preâmbulo do decreto-lei, onde, induzido certamente por essa substancial identidade, o legislador fala mesmo de dívidas ao Estado;

*c)* Numerosa legislação atribuiu competência aos tribunais fiscais para a execução de dívidas a institutos públicos como os CTT, a Emissora Nacional, a Caixa Geral de Depósitos, a Administração dos Portos do Douro e Leixões, as Bolsas de Mercadorias, etc;

*d)* O processo de execuções fiscais visa proporcionar um meio mais rápido e simplificado de cobrança coerciva de dívidas ao Estado e a numerosíssimos entes públicos, neste último caso por força de leis avulsas que são coerentes com o artigo 37º do Código das Contribuições e Impostos. Seria, todavia, erróneo pensar-se que as formalidades deste processo de execuções fiscais não proporcionam garantias suficientes ao executado. Ora, as dívidas do IRA justificam, sob este aspecto, um tratamento idêntico ao das dívidas ao Estado, sendo igualmente legítimo para elas a utilização de um meio de execução mais expedito e simples, embora respeitador das garantias do devedor<sup>16</sup>;

*e)* Acresce - o último argumento mas não o menor - que o próprio IRA, por força do artigo 36º do Decreto-Lei nº 43 335, pode, para cobrança coerciva de dívidas resultantes de outras operações de crédito agrícola, promover a respectiva execução «através do Tribunal das Execuções Fiscais de Lisboa».

Quer dizer, e retomando o ponto focado na última alínea, que, ao integrar a execução dos créditos do IRA, resultantes do crédito agrícola de emergência, na competência dos tribunais fiscais, o decreto-lei em análise não faz mais do que dispensar-lhes, sob este ponto de vista, o mesmo tratamento que têm as dívidas ao mesmo Instituto resultantes de outras operações de crédito agrícola.

---

<sup>16</sup> Aliás, a uma eventual preocupação com uma hipotética redução apreciável de garantias do executado, lembraremos que o que pode suscitar um problema de inconstitucionalidade não é a sujeição da cobrança das dívidas ao IRA ao processo das execuções fiscais. Para legislar sobre formas de processo e seu objecto, com excepção do processo criminal, são competentes quer o Governo, quer a Assembleia da República. E o Governo poderia, estabelecendo para este caso o processo das execuções fiscais, não o integrar na competência dos tribunais fiscais, mas na dos tribunais comuns, como acontecia, por exemplo, com as dívidas à Casa do Douro e outras instituições. Fez-se corresponder, todavia, por razões compreensíveis, à especialidade do processo executivo (execuções fiscais) a especialidade de jurisdição (tribunais fiscais), como é de longe a solução predominante nestes casos.

Parece-nos que as razões aduzidas são suficientes para concluir que, ao tratar os créditos do IRA, nele previstos, como créditos equiparados aos do Estado para efeito de os integrar na competência dos serviços de justiça fiscal, o decreto-lei em apreço respeitou os limites objectivos e substanciais que essa equiparação pressupõe. Não alargou os limites anteriormente definidos da competência dos serviços de justiça fiscal. Tratou normativamente, com respeito pela objectividade e pela analogia substancial de situações, um certo tipo de créditos como créditos equiparados aos do Estado para efeito de competência judicial. Integrou as dívidas ao IRA, decorrentes do crédito agrícola de emergência, no círculo de competência anteriormente definido para os tribunais fiscais, sem o modificar, por elas corresponderem objectivamente a um dos tipos de créditos definidores dessa competência: os créditos equiparados aos do Estado.

Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução se não deve pronunciar pela inconstitucionalidade do decreto visto e aprovado em Conselho de Ministros no dia 13 de Janeiro de 1977 e registado na Presidência do Conselho sob o nº 1338-A/76.

*Lisboa e Comissão Constitucional, 9 de Fevereiro de 1977.* - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Isabel de Magalhães Collaço - Luís Nunes de Almeida (*vencido pelos fundamentos constantes da declaração anexa*) - José António Fernandes (*vencido pelos mesmos fundamentos*) - Ernesto Augusto Melo Antunes.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por entender que o diploma em apreciação viola o disposto na alínea j) do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa.

Em minha opinião, o decreto em causa alterará as normas em vigor sobre repartição da competência em razão da matéria entre tribunais comuns e tribunais fiscais se, antes da sua eventual entrada em vigor, a competência para conhecer das execuções dos créditos nele mencionados pertence aos tribunais comuns e, após essa entrada em vigor, passa a pertencer aos tribunais fiscais.

Ora, como se reconhece no próprio preâmbulo do diploma, tal competência é hoje dos tribunais comuns.

Efectivamente, tem sido entendimento algo pacífico que a equiparação de outros créditos aos do Estado exige lei expressa nesse sentido<sup>17</sup>. Daí a numerosa legislação citada no douto parecer a atribuir competência aos tribunais fiscais para conhecerem da execução de créditos titulados por entes públicos autónomos.

Assim, hoje em dia, antes da publicação do presente diploma, as dívidas resultantes de operações efectuadas ao abrigo do crédito agrícola de emergência só podem ser executadas nos tribunais comuns. Com a sua publicação passam a poder ser executadas pelos tribunais fiscais, o que envolve, necessariamente, modificação das normas sobre repartição da competência entre tribunais comuns e fiscais.

Acresce ainda que os créditos em causa não são equiparáveis aos do Estado, nem quanto à sua própria natureza, nem quanto à natureza da entidade que os titula.

Por um lado, os créditos em causa não são equiparáveis aos do Estado por terem natureza radicalmente diferente dos previstos no artigo 144º do Código de Processo das Contribuições e Impostos. Por outro lado, porque o IRA -instituto público - não é credor dos executados, nem no caso previsto no artigo 1º, nem no caso previsto no artigo 2º do diploma. Em qualquer dos casos, efectivamente, os executados são devedores ou das comissões liquidatárias ou das associações agrícolas de tipo cooperativo, as quais, obviamente, não se integram na Administração Pública.

Finalmente, e mesmo que se entendesse não haver, por via do decreto em apreço, modificação das regras gerais de repartição da competência em razão de matéria entre tribunais comuns e tribunais fiscais, parece-me que, de qualquer modo, se verificaria uma alteração às normas gerais definidoras da competência territorial dos tribunais do Contencioso das Contribuições e Impostos, constantes do artigo 38º e do artigo 152º do

---

<sup>17</sup> Neste sentido, veja-se o despacho do Ministro das Finanças de 22 de Outubro de 1941 (*Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*, 1941, p. 1044), onde se esclarece que «para qualquer entidade poder cobrar as suas dívidas por intermédio dos tribunais das execuções fiscais é indispensável que a disposição da lei que tal autorize dê essa competência a estes tribunais ou que se indique que as dívidas são equiparadas às do Estado, sem o que se deverá considerar como os únicos competentes para a sua cobrança os tribunais comuns, embora seguindo o processo da execução fiscal».

Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Na verdade, o decreto em apreço posterga o preceituado com carácter geral naquelas disposições, ao atribuir, em exclusivo, a competência para conhecer das execuções nele previstas ao Tribunal do Contencioso das Contribuições e Impostos de Lisboa, privando, assim, do seu conhecimento os tribunais territorialmente competentes, de acordo com a regra geral.

*Luís Nunes de Almeida.*

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO  
RESOLUÇÃO Nº 50/77**

Nos termos da alínea a) do artigo 146º e do nº 4 do artigo 277º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do decreto aprovado em Conselho de Ministros no dia 13 de Janeiro de 1977 e registado na Presidência do Conselho sob o nº 1338-A/76.

Aprovado em Conselho da Revolução em 9 de Fevereiro de 1977.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

*(Diário da República, 1ª série, nº 46, de 24 de Fevereiro de 1977.)*

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PESCAS

### Decreto-lei registado sob o nº 1338-A/76 no livro de registe de diplomas da Presidência do Conselho

O Decreto-Lei nº 251/75, de 23 de Maio, que define normas sobre a concessão do Crédito Agrícola de Emergência, não prevê mecanismos legais de cobrança dos empréstimos em caso de falta de pagamento. Deste facto resulta que nas hipóteses de não cumprimento voluntário pelos devedores se haverá de seguir a via judicial comum, obtendo-se nos tribunais ordinários uma sentença de condenação e posteriormente a respectiva execução.

Trata-se, porém, de dívidas ao Estado, pelo que parece adequado seguir-se o processo das execuções fiscais, mais expedito e que melhor defende os interesses do mesmo Estado. Aliás, em casos semelhantes, como o das dívidas aos Fundos de Melhoramentos Agrícolas, de Estruturação Fundiária, de Fomento de Cooperação e outros, até aos organismos de coordenação económica e às autarquias locais, é seguido o referido processo de execuções fiscais.

Justifica-se, pois, que para o crédito agrícola de emergência se adopte igual critério.

Nestes termos:

O Governo decreta, nos termos da alínea *d*) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

#### ARTIGO 1º

1 - Para a cobrança coerciva dos créditos do Instituto da Reforma Agrária (IRA) resultantes do pagamento de dívida garantida por aval concedido ao abrigo do Decreto-Lei nº 251/75, de 23 de Maio, é competente o Tribunal do Contencioso das Contribuições e Impostos de Lisboa, seguindo-se o processo das execuções fiscais.

2 - Constitui título executivo qualquer documento assinado pelo devedor do qual conste a natureza e montante do empréstimo, e bem assim a data da sua concessão, acompanhado do documento comprovativo do pagamento, pelo IRA.

#### ARTIGO 2º

1 - O disposto no artigo 1º é aplicável aos casos em que as comissões liquidatárias ou as cooperativas agrícolas hajam pago, por conta dos devedores, os respectivos empréstimos, sendo o processo instaurado pelo IRA.

2 - No caso previsto no número anterior constitui título executivo o recibo ou a nota de crédito das entidades referidas, com a identificação dos devedores e a indicação das quantias pagas por sua conta.

3 - Obtida a cobrança das quantias exequendas, são entregues directamente pelo tribunal àquelas entidades.

4 - Para o efeito dos números anteriores é conferido ao IRA pelo presente diploma o necessário e pertinente mandato representativo.

#### ARTIGO 3º

No caso de aplicação indevida dos empréstimos concedidos ao abrigo do referido decreto-lei, o IRA pode, por despacho fundamentado que constituirá parte integrante do título executivo, declarar o vencimento imediato da dívida exequenda e obter a cobrança coerciva, seguindo-se, conforme os casos, o disposto nos artigos anteriores.

#### ARTIGO 4º

O presente diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.  
Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

## COMISSÃO CONSTITUCIONAL

### Parecer nº 7/77

1 - Nos termos e para os efeitos dos artigos 277º e 278º da Constituição, o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores suscitou perante o Conselho da Revolução a questão da inconstitucionalidade do Decreto Regional nº 1/77, aprovado em 10 de Janeiro pela respectiva assembleia regional.

O Presidente do Conselho da Revolução, ao abrigo da alínea a) do artigo 284º da Constituição e da alínea d) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, determinou, por despacho de 10 de Fevereiro, que se obtivesse o competente parecer da Comissão Constitucional sobre a matéria em causa. E é a partir desta última data que se conta o prazo de vinte dias, previsto no artigo 277º, nº 4, da Constituição, para o Conselho da Revolução se pronunciar.

2 - Não consta do processo a indicação do dia em que o diploma foi recebido, para efeito de assinatura, pelo Ministro da República, sendo certo que, conforme tem sido entendimento desta Comissão<sup>18</sup>, o poder do Ministro da República de promover a apreciação da inconstitucionalidade tem de ser exercido no prazo de quinze dias a que se refere o nº 2 do artigo 235º da Constituição.

No entanto, por um lado, é de 26 de Janeiro - no 16º dia após a aprovação do decreto regional - o ofício do Gabinete do Ministro da República a enviar o decreto regional, aliás, indevidamente, ao presidente da Comissão Constitucional; e, por outro lado, na ausência de indicação da data de recepção do decreto regional pelo Ministro, não pode a Comissão dar parecer sobre a eventual caducidade da faculdade conferida pelo artigo 235º, nº 4, da Constituição<sup>19</sup>.

3 - O Decreto Regional nº 1/77 da assembleia regional dos Açores tem por objecto a regulamentação da gestão das escolas de ensino preparatório e secundário nesse arquipélago.

No seu preâmbulo, diz-se que o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, «carece de ser adaptado de maneira a ter-se em atenção o condicionalismo político-administrativo da Região Autónoma dos Açores e a garantir um bom funcionamento das suas escolas», pelo que, mantendo o conjunto do articulado do referido decreto-lei, o diploma se limita a introduzir «as alterações decorrentes da existência do Governo Regional e da sua Secretaria de Educação e Cultura, e, bem assim, de pequenas modificações exigidas pela realidade específica da Região, em que a experiência tem revelado ser de seguir critérios um pouco diferentes».

O decreto foi aprovado nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 229º da Constituição, que atribui à região o poder de regulamentar «as leis gerais emanadas dos Órgãos de Soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar», e não nos termos da alínea a), que define as atribuições legislativas das regiões autónomas.

O decreto-lei não reservara para os órgãos de soberania - ou melhor, para o Governo da República - a sua regulamentação; podia, pois, a assembleia regional exercer o poder regulamentar que a Constituição lhe confere para a região.

4 - Confrontando os dois diplomas, nota-se correspondência de estrutura entre o decreto regional e o decreto-lei. Deparam-se, contudo, divergências, umas de carácter orgânico, outras de regime substantivo.

As diferenças de natureza orgânica resultam umas vezes da interposição da Secretaria Regional da Educação e Cultura em comunicações dirigidas ao Ministério da Educação e Investigação Científica, outras vezes da substituição deste departamento da Administração Central por aquele departamento regional em actos relativos à superintendência na gestão das escolas, outras vezes ainda da justaposição de poderes do Ministério e da Secretaria Regional.

O artigo 14º, nº 3, impõe ao conselho directivo que dê conhecimento à SREC, que dará conhecimento ao MEIC, da delegação do seu presidente no vice-presidente da competência para presidir ao conselho administrativo; os artigos 38º, nº 16, e 42º, nº 4, impõem-lhe, para o mesmo efeito, o envio das actas de certas reuniões; e o artigo 56º, nº 2, o envio dos regulamentos internos dos conselhos directivo e pedagógico.

Mais numerosos são os preceitos que visam deslocar a competência do MEIC

<sup>18</sup> V. pareceres nºs 1/76 e 5/77.

<sup>19</sup> Assim, parecer nº 5/77, nº 3.

para SREC: assim, no tocante à integração do conselho directivo (artigos 3º e 6º, nº 4), à situação dos seus elementos docentes (artigo 20º, nºs 1 e 3), à presidência das assembleias eleitorais (artigo 38º, nº 17), à verificação da validade das eleições (artigo 41º, nº 1), à resignação de qualquer dos titulares dos órgãos das escolas (artigo 47º, nºs 2 e 3), à destituição do conselho directivo (artigo 54º), à entrada em funcionamento desses órgãos (artigo 55º, nº 2) e à resolução das dúvidas na execução das normas sobre a gestão das escolas (artigo 57º).

Por seu turno, o artigo 30º, nº 4, e o artigo 36º, nº 2, aditam competências não previstas nos preceitos homólogos do decreto-lei: respectivamente a de a SREC, juntamente com o MEIC, emitir directrizes no domínio pedagógico e a de apreciar a suspensão pelo presidente de deliberações do conselho administrativo.

Encontram-se ainda no decreto regional as seguintes alterações de fundo:

Prevê-se a consulta das actas das reuniões do conselho directivo não apenas por qualquer elemento do estabelecimento de ensino mas também por qualquer elemento do órgão directivo da respectiva associação de pais e encarregados de educação (artigo 18º);

Nos casos em que funcionem nas mesmas instalações dois ou mais estabelecimentos, cada estabelecimento terá o seu conselho directivo, pedagógico e administrativo, ao passo que no decreto-lei se estatui que o conselho directivo será o originário do estabelecimento titular das instalações (artigo 51º, nº 1); daí consequentes diferenças de regime (artigo 51º, nº 2) de ambos os diplomas.

Finalmente, enquanto o Decreto-Lei nº 769-A/76 contém uma norma revogatória (artigo 57º)<sup>20</sup>, preceito semelhante não aparece no decreto regional, nem poderia aparecer, por causa, quanto mais não fosse, da sua aprovação ao abrigo de uma competência regulamentaria.

5 - Do exposto fica patente que no diploma proveniente da assembleia regional dos Açores há normas que reproduzem *ipsis verbis* normas do decreto-lei - são a grande maioria; e há normas que ou modificam o sistema de competência do Governo da República, ou modificam aspectos, aliás secundários, de funcionamento das escolas.

É frequente, e não levanta problemas de valor jurídico, decretos e outros diplomas regulamentares incluírem preceitos já contidos em actos legislativos, aos quais, por isso, nenhuma eficácia própria, acrescentam. Mas não é admissível um regulamento contrariar as disposições de uma lei.

Os regulamentos -destinados à «boa execução das leis» [artigo 202º, alínea c)] - devem respeitar o princípio da legalidade. Na medida, portanto, em que o presente diploma encerra orientações discrepantes das consignadas em anterior diploma legal, ele ultrapassa o exercício do poder regulamentar (conforme esta Comissão Constitucional entendeu no seu parecer nº 1/77, de 18 de Janeiro).

6 - Pode, contudo, afirmar-se que, para além da fórmula de aprovação usada pelo decreto regional, nada impede que ele seja qualificado como acto legislativo - se essa é a qualificação correcta - até porque, de qualquer sorte, a competência neste caso pertence sempre e exclusivamente, sem possibilidade de delegação, à assembleia regional (artigo 233º, nº 3, da Constituição).

Assim sendo, há que determinar a validade do acto em face dos limites do poder legislativo das regiões constantes da norma atributiva do artigo 229º, nº 1, alínea a): respeito da Constituição e das leis gerais da República, exclusão de matéria da competência própria dos órgãos de soberania e interesse específico da região.

Simplesmente, o controlo desses limites faz-se, dentro do sistema da Constituição, por duas vias: por via de fiscalização da constitucionalidade (artigos 277º, 278º, 281º e 282º) e por via de fiscalização da legalidade [artigo 235º, nºs 1, alínea a), e 2]. A apreciação da conformidade dos decretos regionais com as leis gerais da República depende de parecer da comissão consultiva para os assuntos das regiões autónomas e de julgamento do tribunal de última instância a designar por lei da República.

Ao Conselho da Revolução e, por conseguinte, a esta Comissão não cabe indagar da legalidade; só cabe indagar da constitucionalidade, apurada em face de normas constitucionais de fundo ou de forma que, directamente, tenham sido infringidas.

7 - A gestão dos estabelecimentos de ensino secundário e preparatório não pode reputar-se matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República. Também não está especificamente atribuída a qualquer outro órgão de soberania. As «bases

<sup>20</sup> Revoga os artigos 2º a 9º do Decreto-Lei nº 513/73, de 10 de Outubro, «assim como todos os artigos dos estatutos do ensino primário, liceal e técnico contrários ao disposto neste decreto-lei».

do sistema de ensino» [artigo 157º, alínea n)], embora não possam deixar de compreender linhas fundamentais acerca do sistema de gestão das escolas, incontestavelmente não se confundem com a própria regulamentação dessa gestão. Nenhum relevo possui, para infirmar esta tese, a autorização legislativa que antecedeu o Decreto-Lei nº 769-A/76<sup>21</sup>, porque não é o facto de certo ou certos órgãos de soberania adoptarem em determinado momento determinada prática<sup>22</sup> que, só por si, fixa um alcance à Constituição.

Por sinal, o Ministro da Republica justifica a solicitação de apreciação da constitucionalidade em decreto regional se basear no Decreto-Lei nº 769-A/76, «elaborado pelo Governo da Republica ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Assembleia da Republica, certamente porque este Órgão de Soberania considerou a matéria de sua exclusiva competência nos termos do artigo 167º, alínea n)». Mas é óbvio que nem ele estava obrigado a fundamentar o seu pedido, nem esta Comissão ou o Conselho da Revolução estão adstritos a circunscrever a apreciação aos vícios eventualmente alegados por quem promove a fiscalização, nem a fiscalização preventiva – para alcançar o seu objectivo primordial de impedir a prática de actos contrários à Constituição – pode deixar de comportar a plenitude de poderes de conhecimento.

Resta averiguar se o decreto regional versa sobre matéria de interesse específico para os Açores, visto que as faculdades legislativas dos órgãos das regiões autónomas estão ligadas pelo artigo 229º, nº 1, alínea a), como se viu, à existência de tal interesse.

8 – O interesse específico é, porventura, o cerne da autonomia legislativa conferida pela Constituição às regiões dos Açores e da Madeira. É porque há matérias de interesse específico de cada uma destas regiões, as quais, na perspectiva democrática e descentralizadora da Constituição (artigos 6º, 227º, nº 2 e 237º, nº 1), devem ser objecto de normas dimanadas dos seus órgãos, que essa autonomia adquire sentido.

A Constituição não enumera as matérias que considera de interesse específico das regiões autónomas. Este vem a ser um critério fundamental – simultaneamente elemento de garantia e limite da competência das assembleias regionais – mas não é ele próprio definido ou descrito ex professo por nenhuma norma constitucional. Hão-de ter, portanto, aqui um papel importante a desempenhar quer a interpretação sistemática dos preceitos, quer a prática legislativa dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais.

No que toca à interpretação, alguns pontos firmes de referência derivam, em primeiro lugar, do modo como é apresentado «o regime político-administrativo próprio dos Açores e da Madeira» e, em segundo lugar, podem encontrar-se na análise comparada da alínea a) do artigo 229º com outras alíneas da mesma disposição.

O artigo 227º, nºs 1 e 2, enuncia os fundamentos e os fins do regime político-administrativo dos Açores e da Madeira, o artigo 227º, nº 3, e o artigo 230º os limites da autonomia. Os condicionalismos geográficos, económicos e sociais das ilhas e as «históricas aspirações autonomistas» das suas populações constituem esses fundamentos; a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e a defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses constituem esses fins; a integridade da soberania do Estado, o respeito da Constituição e, especialmente, a liberdade de circulação em todo o território nacional e a igualdade entre todos os cidadãos portugueses constituem esses limites. O que seja o interesse específico de cada região há-de resultar, assim, do entrecruzamento de todos estes aspectos; e, antes de mais, da conjugação dos condicionalismos insulares e do direito de Açorianos e Madeirenses, em face deles, promoverem o seu próprio desenvolvimento, por um lado, com estruturas essenciais de um Estado unitário como é o Estado Português [artigos 6º e 290º, alínea a)], por outro lado.

Por seu turno, algumas das alíneas do artigo 229º, melhor talvez do que a alínea a), esclarecem o âmbito do interesse específico regional como interesse que se afere, umas vezes, em actos que directamente dizem respeito à região [alíneas c), e), h), in fine, e l)] e, outras vezes, em termos de âmbito territorial [alíneas g), h) e j)].

Quanto à prática legislativa, é ainda muito cedo para extrair qualquer conclusão. O factor principal a ter em conta deve ser, contudo, este: a novidade da autonomia político-administrativa regional num Estado fortemente centralizado como tem sido até agora Portugal. Deste modo, para traçar a fronteira entre as «leis gerais da República» e os decretos regionais seria erróneo tomar como um dado definitivo a legislação vigente editada

<sup>21</sup> Lei nº 4/76, de 10 de Setembro.

<sup>22</sup> De resto, sobre o assunto, algumas dúvidas tinha o Governo (v. declarações dos Ministros da Justiça e sem pasta, in *Diário da Assembleia da República*, nº 23, pp. 658 e 662); e o Decreto-Lei nº 769-A/76 foi publicado depois de expirado o prazo - até 15 de Outubro - da autorização.

pelos órgãos de soberania, precisamente porque, tendo a autonomia regional escassos meses, toda ou quase toda essa legislação cobre até agora quaisquer matérias de domínio regional. Aquela fronteira só poderá ser traçada então quando se encontrar o equilíbrio entre o retraimento da legislação de origem central e a especificação do interesse regional.

9 - Se a Constituição não faz o elenco das matérias de interesse específico das regiões, nem por isso pode supor-se que abandona ao arbítrio ou ao jogo de forças entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais a definição dessas matérias. Com efeito, a Constituição tem de ser vista, na parte relativa às regiões autónomas, integrada com os estatutos próprios que terão de ser elaborados segundo o processo complexo previsto no artigo 228º, com participação das respectivas assembleias regionais e «decisão final» da Assembleia da República.

Conforme prescreve o corpo do artigo 229º, nº 1, as atribuições das regiões autónomas são definidas nos estatutos e entre elas avultam as atribuições legislativas. Naturalmente esta definição comporta a indicação das matérias sobre as quais as regiões podem legislar por serem de interesse específico ou - se não quiser proceder a enumerações - o desenvolvimento ou a concretização dos seus pontos de referência. É certo que os estatutos provisórios, aprovados de acordo com o artigo 302º da Constituição<sup>23</sup> não contemplam a questão, mas os estatutos definitivos terão de a enfrentar (tomando em conta a prática que até esse momento se vier a registar).

Quer isto dizer que o legislador constituinte, em vez de ser ele a recortar as matérias de interesse específico, devolveu essa tarefa à Assembleia da República, habilitada a desincumbir-se dela mais cabalmente graças à participação dos órgãos regionais. Não é qualquer lei geral da República, que, caso a caso, deixa um domínio residual às regiões autónomas; é a lei que incorpora o estatuto de cada uma destas, lei essa que, depois, não poderá ser infringida por qualquer outra lei, porquanto as regiões autónomas ficam investidas do direito de arguir as leis, os regulamentos e outros actos dos órgãos de soberania por desconformidade com os direitos das regiões consagrados nos estatutos [artigo 236º, nºs 1, alínea b), e 2].

Na definição das matérias de interesse específico das regiões ou no desenvolvimento ou concretização deste conceito, a Assembleia da República está, porém, sujeita a duas ordens de limitações: uma limitação geral implícita, decorrente do princípio da unidade do Estado, e as limitações explícitas decorrentes das competências próprias dos órgãos de soberania.

10 - Tem algum interesse fazer o cotejo do sistema português com os sistemas adoptados nas Constituições que, com razão, são consideradas as matrizes do regionalismo político: a Constituição da República Espanhola de 1931 e a Constituição italiana de 1947.

Os sistema espanhol consistia em:

a) Reserva constitucional de certas matérias ao Estado (artigos 14º e 15º da Constituição);

b) Definição, por meio dos estatutos das regiões a aprovar pelas Cortes, de entre as matérias não abrangidas na reserva do Poder Central, daquelas que seriam atribuídas às regiões (artigo 16º), entendendo-se que todas as matérias não explicitamente devolvidas pelo estatuto respectivo a cada região pertenceriam à competência dos órgãos do Estado (artigo 18º)<sup>24</sup>.

O sistema italiano, actualmente em vigor, parece mais simples e imediato: é a própria Constituição que, desde logo, procede à enumeração das atribuições legislativas regionais (artigos 117º e 118º).

Como se vê, o método utilizado na Constituição portuguesa de 1976 distingue-se bem do método utilizado pela Constituição italiana, mas aproxima-se do sistema da República Espanhola. Afora o conceito algo indeterminado de interesse específico, encontra-se paralelismo entre as atribuições reservadas ao Estado em Espanha e as competências

<sup>23</sup> Decretos-leis nº 318-B/76 e 318-D/76, de 30 de Abril, que compreendem os estatutos dos Açores e da Madeira, respectivamente.

<sup>24</sup> Nenhuma confusão é possível, em face deste segundo elemento, com as Constituições federais que definem positivamente apenas as atribuições da Federação ou União.

próprias dos órgãos de soberania em Portugal<sup>25</sup> e entre a função pedida aos estatutos das regiões em ambos os países, no respeitante à definição das matérias cometidas à competência dos seus órgãos. Em resumo, enquanto as atribuições regionais são directamente estabelecidas pela Constituição italiana, as Constituições espanhola e portuguesa seguem um caminho indirecto para chegar ao mesmo resultado.

11 - É altura de se tirarem as necessárias ilações quanto à constitucionalidade do decreto regional objecto do presente parecer. Deve entender-se que ele se ocupa de matéria de interesse específico para a região autónoma dos Açores?

Não havendo ainda estatuto definitivo que, conjugado com o artigo 229º, nº 1, alínea a), da Constituição, aponte quais os tipos de situações sobre as quais pode legislar a assembleia regional, torna-se indispensável recorrer aos pontos de referência há pouco mencionados para averiguar se a regulamentação da gestão das escolas de ensino preparatório e secundário cabe dentro do conceito constitucional de interesse específico contraposto ao interesse comum do País, que está subjacente às leis gerais da República.

Não é de crer que os condicionalismos geográficos, económicos e sociais dos Açores, ou as aspirações autonomistas das suas populações, ou a participação democrática dos cidadãos açorianos, ou o desenvolvimento económico-social, ou a promoção e defesa dos interesses regionais, ou o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses justifiquem a existência de um decreto regional que modifica o regime ou, de outro prisma, subtrai a gestão das escolas preparatórias e secundárias na região ao domínio de aplicação de um decreto-lei dimanado do Governo da República, posteriormente ratificado pela Assembleia da República.

Não se vê como a matéria da gestão das escolas preparatórias e secundárias nos Açores - integradas, como em qualquer outra parte do território nacional, na rede de estabelecimentos de ensino criados, organizados e pagos pelo Estado - diga respeito especificamente à região. Nem se pressente nenhum sintoma de carácter territorial que inculque em tal direcção.

Enfim, tão pouco as duas pequenas modificações substantivas introduzidas - relativas às associações de pais e encarregados de educação e às escolas que funcionem nas mesmas instalações - oferecem ligação com o interesse específico da região açoriana.

12 - Analisado o diploma sob outro aspecto, ressalta ainda mais claramente esta conclusão.

Na verdade, para além dos casos de interposição e de justaposição a seu tempo referidos (nº 4 deste parecer), o decreto regional retira certas competências ao Ministério da Educação e Investigação Científica para as atribuir à Secretaria Regional da Educação e Cultura<sup>26</sup>.

Ora, de nenhum modo se concilia com as atribuições regionais a substituição do MEIC pela SREC no exercício de poderes - e poderes significativos - de superintendência sobre aqueles estabelecimentos de ensino. Uma regionalização feita através da avocação por decreto regional de competências dadas por um decreto-lei a um serviço da Administração da República é contraditória não apenas com a existência de lei geral da República - única que a pode prever - mas também com o próprio conceito de interesse específico.

Ainda quando se sustente que a gestão das escolas é ou pode ser de interesse específico da região, o que nunca pode ser de interesse específico dela é a transferência de competências. Tem de ser uma lei dimanada de um órgão de soberania a promovê-la, ou seja, a reduzir a sua área de acção.

## CONCLUSÃO

A Comissão Constitucional é de parecer que o decreto regional nº 1/77 da região autónoma dos Açores, aprovado em 10 de Janeiro pela respectiva assembleia regional, se encontra ferido de inconstitucionalidade, por violar o artigo 229º, nº 1, alínea a), da Constituição.

---

<sup>25</sup> Note-se que a nossa Lei Fundamental se serve da expressão «competência dos órgãos de soberania» e não da expressão «atribuições do Estado», o que mostra, tal como os princípios gerais dos artigos 111º e seguintes, a percepção da unidade fundamental do exercício do poder político tida em mente pelo legislador constituinte.

<sup>26</sup> Criada pelo Decreto Regional nº 1/76, de 7 de Outubro.

Lisboa e Comissão Constitucional, 24 de Fevereiro de 1977. - Jorge Miranda - Luís Mendes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Ernesto Augusto Melo Antunes.

**CONSELHO DA REVOLUÇÃO**  
**RESOLUÇÃO Nº 62/77**

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, nos termos da alínea a) do artigo 146º e do artigo 278º da Constituição, conjugados com o nº 4 do artigo 235º, pela inconstitucionalidade do decreto da Assembleia Regional dos Açores, aprovado em 10 de Janeiro de 1977, sobre a adaptação ao condicionalismo político-administrativo da Região Autónoma dos Açores do disposto no Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro (regulamentação da gestão das escolas).

Aprovada em Conselho da Revolução em 2 de Março de 1977.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 67, de 21 de Março de 1977.)

**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**  
**Assembleia Regional**

**Decreto Regional nº 1/77**

Tendo em conta que o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, que estabelece a regulamentação da gestão das escolas, carece de ser adaptado de maneira a ter-se em atenção o condicionalismo político-administrativo da Região Autónoma dos Açores e a garantir o bom funcionamento das suas escolas;

Considerando a vantagem de, para comodidade de consulta, se manter o conjunto daquele articulado, apenas com as alterações decorrentes da existência do Governo Regional e da sua Secretaria de Educação e Cultura e, bem assim, de pequenas modificações exigidas pela realidade específica da Região, em que a experiência tem revelado serem de seguir critérios um pouco diferentes.

A Assembleia Regional decreta, nos termos do artigo 229º, nº 1, alínea b), da Constituição, o seguinte:

**I**  
**ÓRGÃOS**

ARTIGO 1º

Os órgãos de cada estabelecimento de ensino preparatório e secundário responsáveis pelo seu funcionamento são os seguintes:

- a) Conselho directivo;
- b) Conselho pedagógico;
- c) Conselho administrativo.

**II**

**CONSELHO DIRECTIVO**

ARTIGO 2º

O conselho directivo de cada estabelecimento de ensino será constituído por três ou por cinco representantes do pessoal docente, conforme se trate de estabelecimentos cuja frequência não exceda mil alunos ou ultrapasse este número, dois representantes dos alunos e um representante do pessoal não docente, eleitos segundo as normas constantes do presente decreto regional.

ARTIGO 3º

A representação do pessoal docente no conselho directivo incluirá, pelo menos, dois professores profissionalizados, salvo nos estabelecimentos de ensino onde os não haja, o que será comunicado à SREC para efeitos do nº 4 do artigo 6º.

ARTIGO 4º

1 - A representação de alunos no conselho directivo verificar-se-á nos estabelecimentos de ensino secundário que ministrem cursos complementares.

2 - Os discentes só poderão ser representados por alunos dos cursos complementares.

ARTIGO 5º

Nos casos em que não haja representação de alunos, o conselho poderá convidar delegados destes a participar em determinadas sessões, sem direito a voto deliberativo.

ARTIGO 6º

1 - O conselho directivo escolherá, de entre os seus membros docentes, um presidente, um vice-presidente e um secretário.

2 - Nos conselhos directivos com cinco membros docentes, dois deles serão vogais.

3 - O presidente e o vice-presidente do conselho directivo serão docentes profissionalizados.

4 - Nos casos em que não for possível respeitar a representação fixada no artigo 3º, o Secretário Regional da Educação e Cultura, sob proposta da respectiva Direcção Regional, designará os docentes que integrarão o conselho directivo, podendo, para o efeito, destacar docentes profissionalizados de outros estabelecimentos de ensino.

5 - A natureza do destacamento dos docentes profissionalizados referidos no número anterior será definida no despacho de nomeação.

#### ARTIGO 7º

A eleição dos representantes do pessoal docente para o conselho directivo far-se-á de entre todos os docentes em serviço no estabelecimento, os quais, para o efeito, se reunirão em assembleia eleitoral, nos termos do artigo 38º do presente diploma.

#### ARTIGO 8º

Os representantes dos alunos no conselho directivo serão eleitos de entre os alunos abrangidos no nº 2 do artigo 4º pelos delegados de todas as turmas do estabelecimento, nos termos do artigo 39º.

#### ARTIGO 9º

O representante do pessoal não docente será eleito de entre e por todos os elementos do pessoal técnico, administrativo e auxiliar do estabelecimento, os quais, para o efeito, se reunirão em assembleia eleitoral, nos termos do artigo 38º.

#### ARTIGO 10º

1 - Nos estabelecimentos de ensino onde funcionem cursos nocturnos será eleita uma comissão constituída por dois docentes, eleitos por e entre os que exercem funções naqueles cursos, e por dois alunos, eleitos por e entre os respectivos alunos, nos termos, respectivamente, dos artigos 38º e 39º.

2 - O presidente do conselho directivo, ou o seu delegado, ouvirá obrigatoriamente a comissão em tudo o que respeita ao funcionamento dos cursos nocturnos.

3 - O delegado referido no número anterior será um dos membros do conselho directivo a quem tenha sido distribuída essa função.

#### ARTIGO 11º

1 - Até à regulamentação dos órgãos previstos no presente diploma, competirá ao conselho directivo, pelos seus membros docentes, exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos cargos directivos e que não sejam alteradas pelo presente decreto regional.

2 - Para os efeitos do número anterior, serão distribuídas funções a cada um dos membros, os quais serão responsáveis pelo seu desempenho.

#### ARTIGO 12º

O conselho directivo poderá criar as comissões e grupos de trabalho que entender necessários para o tratamento de assuntos internos da vida do estabelecimento, competindo-lhe definir as respectivas composição, mandato, prazos e normas de funcionamento, no quadro da legislação em vigor.

#### ARTIGO 13º

Compete ao presidente do conselho directivo:

- a) Presidir às reuniões dos conselhos directivo, pedagógico e administrativo;
- b) Representar o estabelecimento;
- c) Abrir a correspondência e assinar o expediente;

d) Decidir em todos os assuntos que lhe sejam delegados pelo conselho ou em situações de emergência em que não seja possível ouvir este;

e) Submeter à apreciação superior os assuntos que excedam a competência do conselho directivo.

#### ARTIGO 14º

1 - Compete ao vice-presidente do conselho directivo coadjuvar o presidente e substituí-lo nas suas faltas e impedimentos.

2 - O presidente do conselho directivo poderá, a título permanente, delegar no vice-presidente a competência para presidir ao conselho administrativo.

3 - Sempre que se verificar a delegação de competência referida no número anterior, o conselho directivo dará dela conhecimento à SREC que, por sua vez, dará conhecimento à Direcção-Geral de Pessoal e Administração e à 10ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

#### ARTIGO 15º

Ao secretário compete secretariar as reuniões do conselho directivo, servir como vice-presidente do conselho directivo e desempenhar outras funções que lhe forem atribuídas pelo conselho directivo.

#### ARTIGO 16º

1 - Durante o ano lectivo o conselho directivo terá reuniões ordinárias mensais.

2 - As reuniões extraordinárias do conselho serão convocadas, por escrito, pelo presidente, por sua iniciativa ou de, pelo menos, metade dos seus membros, com a antecedência mínima de quarenta e oito horas, sendo a convocatória acompanhada da respectiva agenda de trabalhos.

3 - Em caso de emergência o conselho poderá reunir-se com dispensa das condições fixadas no número anterior, desde que tenha sido assegurada pelo presidente a convocação de todos os seus membros.

#### ARTIGO 17º

1 - O conselho directivo só poderá deliberar estando presente uma maioria dos seus membros docentes.

2 - As decisões do conselho serão tomadas por maioria de votos, tendo o presidente, em caso de empate, voto de qualidade.

#### ARTIGO 18º

As actas das reuniões do conselho poderão ser consultadas a requerimento de qualquer elemento do estabelecimento ou do órgão directivo da respectiva associação de pais e encarregados de educação, exceptuadas as que relatem assuntos que o conselho directivo entender de carácter confidencial.

#### ARTIGO 19º

1 - Os membros do conselho directivo serão individual e solidariamente responsáveis perante o Estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor.

2 - Ficarão isentos de responsabilidade civil, disciplinar e criminal, inerentes às deliberações do conselho, os ausentes e os membros presentes que, não concordando com as resoluções tomadas, o tenham manifestado em declaração de voto.

3 - Os membros ausentes justificarão, nos termos da lei, a sua falta.

4 - Aos membros do conselho directivo que sejam menores não emancipados aplicar-se-á o regime da lei geral.

#### ARTIGO 20º

1 - O Secretário Regional da Educação e Cultura determinará, por portaria, a

redução de tempo de serviço que beneficiará o conselho directivo, relativamente aos seus membros docentes.

2 - O conselho distribuirá entre os seus membros docentes as horas equivalentes a serviço docente determinadas pela portaria referida no número anterior.

3 - Será vedada aos membros docentes do conselho directivo a prestação de serviço docente extraordinário, exceptuados casos de força maior expressamente autorizados por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura.

#### ARTIGO 21º

O tempo de serviço prestado em reuniões ou actividades do conselho directivo pelo representante do pessoal não docente será contabilizado para efeitos de cumprimento do seu horário normal de trabalho.

### III CONSELHO PEDAGÓGICO

#### ARTIGO 22º

O conselho pedagógico será constituído pelo presidente do conselho directivo, por um professor delegado de cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e por delegados dos alunos, um por cada ano.

#### ARTIGO 23º

1 - Os professores delegados de cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade serão eleitos pelos respectivos docentes.

2 - Os delegados referidos no número anterior serão professores profissionalizados, salvo quando os não houver no estabelecimento de ensino, caso em que competirá ao conselho directivo a sua designação, ouvidos os respectivos conselhos a que se refere o nº 1 do artigo 25º.

3 - Os professores mencionados no número anterior não poderão fazer parte do conselho directivo.

#### ARTIGO 24º

Ao conselho pedagógico incumbe a orientação pedagógica do ensino, promovendo a cooperação entre todos os membros da escola, de modo a garantir adequado nível de ensino e conveniente formação de alunos.

#### ARTIGO 25º

1 - Para o exercício das suas atribuições, o conselho pedagógico apoiar-se-á, nomeadamente, nos docentes organizados em conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e ainda de ano e de turma.

2- Os conselhos referidos no número anterior serão presididos por professores eleitos anualmente de entre os docentes profissionalizados, salvo onde os não haja, caso em que caberá ao conselho directivo a sua nomeação, ouvidos os respectivos conselhos.

#### ARTIGO 26º

Compete aos conselhos de docentes de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade estudar, propor e aplicar, de forma coordenada, as soluções mais adequadas ao ensino das respectivas disciplinas ou especialidades, bem como dar parecer e desenvolver actividades que lhe sejam solicitadas pelos conselhos directivo ou pedagógico.

#### ARTIGO 27º

Compete aos conselhos de docentes de ano ou de turma dar parecer sobre todas as questões de natureza pedagógica e disciplinar que a esses anos ou turmas digam respeito.

## ARTIGO 28º

Quando os conselhos de ano ou de turma se reunirem para tratar de questões de natureza disciplinar, serão presididos pelo presidente do conselho pedagógico, deles fazendo parte dois representantes dos alunos do respectivo ano ou turma e ainda um representante dos encarregados de educação, este sem voto deliberativo.

## ARTIGO 29º

1 - Compete ao professor delegado no conselho pedagógico de cada grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade coordenar e orientar os trabalhos de quantos exerçam a docência nesse grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade, bem como a direcção de instalações próprias e a responsabilidade, perante o conselho directivo, pelo património que lhe esteja confiado.

2 - Nos casos em que reconheça conveniente, o conselho directivo pode atribuir a responsabilidade da direcção de instalações próprias a um outro professor, ouvida a comissão dos docentes da respectiva disciplina ou disciplinas.

## ARTIGO 30º

1 - O conselho pedagógico reunirá ordinariamente uma vez por mês durante o período lectivo, podendo, porém, reunir-se nas condições previstas no nº 3 do artigo 16º.

2 - As decisões do conselho pedagógico serão tomadas por maioria, tendo o presidente, em caso de empate, voto de qualidade.

3 - Os membros do conselho pedagógico serão responsáveis, individual e solidariamente, pelas deliberações tomadas.

4 - O presidente do conselho pedagógico poderá usar o direito de veto suspensivo quando as deliberações contrariem as disposições legais e ou directivas do Ministério da Educação e Investigação Científica ou da Secretaria Regional da Educação e Cultura.

## ARTIGO 31º

1 - Se, em qualquer reunião do conselho, o número de alunos exceder o número de professores, a mesma não terá carácter deliberativo.

2 - Os alunos membros do conselho pedagógico não terão direito a assistir às reuniões em que tratem assuntos de carácter confidencial, nomeadamente em tudo que possa representar sigilo de exames.

## IV CONSELHO ADMINISTRATIVO

### ARTIGO 32º

1 - O conselho administrativo será constituído por um presidente, um vice-presidente e um secretário.

2 - As funções de presidente do conselho administrativo serão desempenhadas pelo presidente do conselho directivo ou pelo seu vice-presidente, quando tal competência lhe for delegada nos termos definidos no nº 2 do artigo 14º.

3 - As funções de vice-presidente do conselho administrativo serão desempenhadas pelo secretário do conselho directivo.

4 - O chefe da secretaria exercerá as funções de secretário.

### ARTIGO 33º

1 - Compete ao conselho administrativo:

a) Estabelecer as regras a que deve obedecer a administração do estabelecimento, de acordo com as leis gerais da contabilidade pública e a orientação da Direcção-Geral de Pessoal e Administração;

b) Aprovar os projectos de orçamento e a conta de gerência;

c) Verificar a legalidade das despesas efectuadas e autorizar o respectivo pagamento;

- d) Fiscalizar a cobrança das receitas e dar balanço ao cofre do tesoureiro;
- e) Velar pela manutenção e conservação do património, promovendo a organização e permanente actualização do seu cadastro;
- f) Aceitar as liberalidades feitas a favor dos serviços ou estabelecimentos de ensino.

2- As deliberações referidas na alínea f) do número anterior, quando envolvam obrigações para os serviços ou estabelecimentos de ensino, carecem de autorização superior.

#### ARTIGO 34º

1 - O conselho administrativo reunirá, pelo menos, uma vez em cada mês do ano civil, devendo estar presentes, todos os seus componentes.

2 - As sessões são convocadas pelo presidente com, pelo menos, quarenta e oito horas de antecedência, salvo casos especiais de urgência.

3 - As sessões do conselho deverão realizar-se, em princípio, sem prejuízo da actividade docente.

4 - As deliberações serão tomadas por maioria de votos, tendo o presidente, em caso de empate, voto de qualidade.

#### ARTIGO 35º

1 - As deliberações e pareceres do conselho administrativo serão sempre exarados em acta.

2 - As deliberações do conselho administrativo só obrigam, para todos os efeitos, aqueles que as tenham votado, ficando isentos das respectivas responsabilidades civis e disciplinares os que não tenham concordado com as resoluções tomadas por maioria, desde que, para o efeito, tenham exarado a competente declaração de voto.

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, os membros do conselho administrativo responderão solidariamente pela administração do estabelecimento de ensino.

#### ARTIGO 36º

1 - O presidente do conselho administrativo pode suspender a execução de qualquer deliberação do mesmo conselho desde que a considere ilegal ou inconveniente.

2 - Quando usar deste direito, o presidente submeterá à apreciação do director-geral de pessoal e administração e à SREC, dentro das quarenta e oito horas subsequentes, os motivos da suspensão.

3 - A decisão dos casos referidos no número anterior terá de ser proferida no prazo de quinze dias, contados a partir da data da suspensão.

4 - Se a decisão não for tomada dentro do prazo a que se refere o número antecedente, considera-se levantada a suspensão.

### V ELEIÇÕES

#### ARTIGO 37º

Todas as eleições previstas no presente diploma serão realizadas por escrutínio secreto.

#### ARTIGO 38º

1 - As assembleias eleitorais previstas neste decreto regional serão convocadas pelo presidente do conselho directivo ou por quem as suas vezes fizer.

2 - As convocatórias mencionarão as normas práticas do processo eleitoral, locais de afixação das listas de candidatos, hora e local ou locais de escrutínio, devendo ser afixadas, com a antecedência de sete dias, nos lugares habituais.

3 - O pessoal docente, alunos e pessoal não docente deverão reunir em separado, e previamente, para decidir da composição das respectivas mesas que presidirão às assembleias e aos escrutínios, as quais serão constituídas por um presidente e dois secretários, eleitos individualmente.

4 - As urnas manter-se-ão abertas durante oito horas, a menos que antes tenham votado todos os eleitores.

5 - A abertura das urnas será efectuada perante a respectiva assembleia eleitoral, nos termos dos n.ºs 1 e 2, lavrando-se acta, que será assinada pelos componentes da mesa e pelos respectivos membros da assembleia que o desejarem.

6 - Os representantes dos docentes e dos alunos para o conselho directivo serão eleitos por lista.

7 - As listas dos representantes dos docentes deverão obedecer ao estabelecido no artigo 3.º deste diploma.

8 - As listas dos docentes a propor à eleição de representantes para o conselho directivo, depois de subscritas por um mínimo de dez docentes, deverão ser rubricadas pelos respectivos candidatos, que assim manifestarão a sua concordância.

9 - As listas referidas no número anterior serão entregues, até quarenta e oito horas antes da abertura da assembleia eleitoral, ao presidente do conselho directivo ou a quem as suas vezes fizer, o qual imediatamente as rubricará e fará afixar nos locais mencionados na convocatória daquela assembleia.

10 - As listas de alunos candidatos à eleição serão propostas por um mínimo de dez dos delegados de turma referidos no artigo 39.º e a sua divulgação far-se-á em termos idênticos aos dos n.ºs 8 e 9 deste artigo.

11 - Os candidatos à representação do pessoal não docente deverão ser propostos no mínimo por cinco elementos desse pessoal e a divulgação das propostas far-se-á em termos idênticos aos dos n.ºs 8 e 9.

12 - Cada lista poderá indicar até dois representantes para acompanharem todos os actos da eleição, os quais assinarão a acta referida no n.º 5 do presente artigo.

13 - Considera-se eleita a lista, plurinominal ou uninominal, que obtiver o mínimo de 51 % dos votos entrados nas urnas, os quais deverão representar, pelo menos, 60% do número total de eleitores.

14 - Quando no primeiro escrutínio nenhuma lista sair vencedora, nos termos do n.º 13 deste artigo, haverá um segundo escrutínio, a realizar no prazo máximo de dois dias úteis, ao qual só poderão concorrer as duas listas mais votadas no primeiro.

15 - No caso de não ser possível distinguir quais as duas listas mais votadas em virtude de situações de empate, à nova eleição concorrerão todas as que não tenham sido eliminadas por força do número anterior.

16 - As actas das sessões da assembleia eleitoral serão enviadas à SREC no prazo de cinco dias após a conclusão do processo eleitoral, que as enviará à Direcção-Geral de Pessoal e Administração e à respectiva direcção-geral do ensino. Aquelas actas serão acompanhadas pelas observações que sobre o referido processo sejam formuladas durante as quarenta e oito horas seguintes à conclusão do mesmo.

17 - O Secretário Regional da Educação e Cultura poderá designar, por despacho, um seu delegado para acompanhar o processo eleitoral, o qual assumirá a presidência da respectiva assembleia.

#### ARTIGO 39.º

1 - O delegado de turma será eleito de entre e pelos alunos da mesma.

2 - Os delegados de turma reunir-se-ão em assembleia a fim de escolher os representantes dos discentes aos conselhos directivo e pedagógico, respeitando o disposto no artigo 38.º

3 - Aos delegados de turma de cada ano compete a eleição dos seus representantes à comissão de ano do conselho pedagógico reunida nos termos do artigo 28.º

4 - Os delegados às comissões de turma reunidas nos termos do artigo 28.º serão eleitos de entre e por todos os alunos de cada turma.

#### ARTIGO 40.º

Os encarregados de educação serão indicados pela associação respectiva, com respeito pelo disposto nos artigos 37.º e 43.º do presente diploma.

#### ARTIGO 41.º

1 - Por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, a proferir no prazo máximo de quinze dias úteis, a contar da data em que for recebida a documentação a

que alude o nº 16 do artigo 38º, será declarada a validade da eleição do conselho directivo, uma vez verificada a observância das disposições legais aplicáveis.

2 - O prazo previsto no número anterior poderá ser excedido quando se tenham verificado as observações previstas na segunda parte do nº 16 do artigo 38º.

#### ARTIGO 42º

1 - O conselho directivo tomará posse no prazo máximo de sete dias após a data de recepção da comunicação do despacho a que se refere o nº 1 do artigo 41º.

2 - A entrada em funções dos membros do conselho directivo terá lugar com dispensa de todas as formalidades legais e a posse produzirá, só por si, todos os efeitos.

3 - A posse do conselho será efectuada em reunião de transmissão de poderes, convocada, pelo menos, com quarenta e oito horas de antecedência pelo presidente do conselho directivo cessante ou por quem as suas vezes, fizer.

4 - Da reunião mencionada no número anterior lavrar-se-á acta, de que será enviada cópia ou fotocópia autenticada à SREC, que por sua vez a enviará à Direcção-Geral de Pessoal e Administração.

5 - Desde que por duas vezes seja recusada a homologação do conselho directivo proposto ou este não seja constituído dentro do prazo previsto no artigo 48º, aplicar-se-á o disposto no nº 4 do artigo 6º deste decreto regional.

#### ARTIGO 43º

Não são elegíveis para os órgãos previstos no presente decreto regional:

a) As pessoas comprovadamente feridas de incapacidade eleitoral nos termos do artigo 308º da Constituição da República;

b) As pessoas que tenham sofrido, há menos de três anos alguma das penas previstas no artigo 11º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado.

#### ARTIGO 44º

Não são elegíveis para os conselhos directivo e pedagógico os alunos repetentes ou os que não se encontrem matriculados em todas as disciplinas do ano que frequentam.

#### ARTIGO 45º

1 - Os membros do conselho directivo manter-se-ão em funções durante dois anos, excepto no que respeita aos discentes, eleitos anualmente, e sem prejuízo do que se dispõe nos números seguintes.

2 - Sempre que derem entrada nos estágios pedagógicos, forem transferidos para outro estabelecimento de ensino ou por qualquer motivo abandonarem as suas funções no estabelecimento de ensino, os membros do conselho directivo serão substituídos por meio de eleição individual, respeitando-se no mais o disposto nos artigos 37º e 38º.

3 - Quando a substituição dos membros de um conselho directivo, excluindo os alunos, atingir mais de 50% dos elementos que inicialmente o constituíam, realizar-se-á nova eleição global, nos termos do presente diploma.

#### ARTIGO 46º

Os membros do conselho pedagógico serão eleitos, anualmente, nos termos do presente diploma.

#### ARTIGO 47º

1 - Por motivo de força maior, qualquer dos membros dos órgãos previstos neste diploma poderá pedir a sua resignação.

2 - A resignação terá de ser aceite pelo conselho directivo, havendo sempre recurso para o Secretário Regional da Educação e Cultura.

3 - A resignação a que se refere a parte final do número anterior só produzirá efeitos a partir da recepção, pelo conselho directivo, do despacho concordante do Secretário Regional da Educação e Cultura.

4 - A substituição e homologação de qualquer dos membros dos órgãos previstos neste diploma será feita de acordo com o disposto nos artigos 38º e 39º

#### ARTIGO 48º

1 - As eleições do pessoal docente e não docente serão realizadas entre os dias 1 e 15 de Outubro.

2 - As eleições dos representantes dos discentes serão realizadas até 30 de Dezembro.

#### ARTIGO 49º

1 - Os diferentes cargos previstos neste diploma serão de aceitação obrigatória.

2 - Podem, no entanto, em casos excepcionais devidamente justificados, as entidades a quem compete a escolha dos elementos para os diferentes cargos aceitar justificações de escusa para o desempenho dos mesmos.

#### ARTIGO 50º

1 - Nas secções situadas fora das localidades das respectivas sedes serão constituídos conselhos directivos e pedagógicos nos termos do presente diploma.

2 - O procedimento previsto no artigo anterior não afectará a dependência administrativa em que a secção se encontra do estabelecimento sede.

#### ARTIGO 51º

1 - Nos casos em que funcionem nas mesmas instalações dois ou mais estabelecimentos, cada estabelecimento terá o seu conselho directivo, pedagógico e administrativo.

2 - O presidente do conselho directivo da escola instalada terá o direito de participar nas reuniões do conselho directivo da escola instaladora, sempre que qualquer situação comum, genérica ou particular o justifique; o mesmo direito assiste ao presidente do conselho directivo da escola instaladora.

#### ARTIGO 52º

O conselho directivo dos estabelecimentos de ensino manterá estreitos contactos de cooperação com as associações de estudantes e encarregados de educação.

### **VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

#### ARTIGO 53º

O desempenho dos cargos previstos no presente diploma não poderá ser considerado motivo justificativo de faltas às restantes actividades escolares.

#### ARTIGO 54º

O Secretário Regional da Educação e Cultura poderá, no caso de grave infracção às disposições legais, destituir o conselho directivo e nomear representação sua, que se manterá em funções até à tomada de posse do conselho directivo eleito conforme o disposto neste decreto regional.

#### ARTIGO 55º

1 - A entrada em função dos órgãos previstos no presente diploma verificar-se-á, em todos os estabelecimentos de ensino preparatório e secundário, num prazo de trinta dias após a sua publicação.

2 - O prazo fixado no número anterior poderá ser prorrogado por despacho do

Secretário Regional da Educação e Cultura.

3 - Os conselhos directivos e os encarregados de direcção em funções aquando da publicação do presente diploma manter-se-ão até à data de entrada em funções dos novos órgãos previstos neste decreto regional e por ele se regerão.

#### ARTIGO 56º

1 - Constarão de portarias do Ministro da Educação e Investigação Científica os regulamentos do funcionamento interno dos conselhos directivo e pedagógico, previstos neste diploma.

2 - Os regulamentos mencionados no número anterior serão elaborados com base em propostas escritas a apresentar pelos diferentes estabelecimentos na SREC, que as remeterá às respectivas direcções-gerais de ensino.

#### ARTIGO 57º

As dúvidas relativas à execução deste diploma serão resolvidas por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura.

Aprovado pela Assembleia Regional dos Açores, na Horta, em 10 de Janeiro de 1977.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer nº 8/77**

1 - Por deliberação de 22 de Dezembro de 1976, o Conselho da Revolução decidiu solicitar o parecer da Comissão Constitucional, nos termos e para os efeitos das disposições conjugadas dos artigos 279º e 284º, alínea b), da Constituição, sobre a eventual existência de violação das normas constitucionais constantes do artigo 104º, por omissão das medidas legislativas necessárias para as tornar exequíveis.

2 - O artigo 104º é o último dos nove artigos que na Parte II da Constituição, dedicada à organização económica, integram o seu título IV, relativo à reforma agrária.

Subordinado à epígrafe «Participação na reforma agrária», o artigo 104º determina que na definição e execução da reforma agrária, nomeadamente nos organismos por ela criados, deve ser assegurada a participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como das cooperativas e outras formas de exploração por trabalhadores,

É sobre a eventual violação, por omissão, deste preceito, que a Comissão Constitucional é chamada a dar parecer, nos termos da alínea b) do artigo 284º da Constituição.

Como decorre, porém, do artigo 279º, a que se acha subordinada a regra da alínea b) do artigo 284º, a violação da Constituição que pode fundar o exercício da competência atribuída pelo artigo 146º, alínea b), e pelo artigo 279º, ao Conselho da Revolução, é apenas a que resulta da falta de emissão, pelo órgão competente, das medidas legislativas necessárias para tornar exequível dada norma constitucional. Ou seja: no caso submetido a seu exame, a Comissão Constitucional apenas é chamada a pronunciar-se sobre a questão de saber se o artigo 104º da Constituição está a ser violado por omissão das medidas legislativas necessárias para o tornar exequível.

Importa pois determinar, antes de mais, se o cumprimento do preceito contido no artigo 104º pressupõe a emissão de medidas legislativas adequadas pelo órgão competente.

No caso de a resposta a esta questão ser afirmativa, caberá de seguida averiguar se o órgão competente para editar tais medidas violou a obrigação de as emitir, em termos de frustrar o cumprimento do preceituado no artigo 104º.

Finalmente, a entender-se que houve violação da Constituição, cuidar-se-á de definir quais os efeitos que para o caso podem decorrer do artigo 279º.

3 - Não é isenta de dúvidas a determinação do preciso alcance da norma contida no artigo 104º da Constituição: mas, de entre os vários problemas que suscita a interpretação desse preceito, equacionaremos apenas aqueles cuja solução directamente importa à questão sobre que é pedido o parecer da Comissão Constitucional.

A primeira dúvida que a disposição suscita prende-se com a delimitação do seu âmbito de aplicação.

O artigo reporta-se à participação dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, bem como das cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores, na «definição e execução da reforma agrária». Mas o que deve entender-se, neste contexto, por «reforma agrária»?

Ao que supomos, não há que pedir à doutrina económica uma definição rigorosa da figura em causa: há, sim, que arrancar do próprio texto constitucional, no seu conjunto, para tentar descobrir o sentido conferido pelo legislador constituinte à expressão «reforma agrária». O significado assim encontrado para esse conceito há-de ser depois aferido em face da própria estatuição do preceito concreto em que ele aparece inserido.

É sobretudo nos artigos 96º a 103º que temos de buscar os elementos úteis para resolver o problema.

A reforma agrária, catalogada entre as incumbências prioritárias do Estado [artigo 81º, alínea h)], é concebida pela Constituição como «um dos instrumentos fundamentais para a construção da sociedade socialista» (artigo 96º).

Entre os seus objectivos conta-se a melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, a conseguir «pela transformação das estruturas fundiárias e pela transferência progressiva da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham, como primeiro passo para a criação de novas relações de trabalho na agricultura» [alínea a) do artigo 96º].

Em conexão com este objectivo, aponta a alínea c) do mesmo artigo 96º a criação de condições necessárias para atingir a igualdade efectiva dos que trabalham na agricultura com os demais trabalhadores.

Já noutra plano, figura também entre os objectivos da reforma agrária o aumento da produção e da produtividade na agricultura, com vista a assegurar o melhor abastecimento do país, bem como o incremento da exportação [alínea b) do artigo 96º].

Os artigos 97º a 103º definem os meios a utilizar na prossecução dos objectivos fixados à reforma agrária.

Entre esses meios, conta-se a expropriação dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas, que serão entregues, para exploração, a pequenos agricultores, a cooperativa de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a unidades de exploração colectiva por trabalhadores (artigo 97º, nºs 1 e 2), operações que deverão efectuar-se nos «termos que a lei da reforma agrária definir e segundo o esquema de acção do Plano» (nº 3 do mesmo artigo).

Nas regiões minifundiárias, a reforma agrária, sem prejuízo do direito de propriedade, procurará obter um redimensionamento adequado das explorações através dos meios indicados no artigo 98º, entre os quais se inclui o recurso à integração cooperativa das diversas unidades, o seu emparcelamento ou o arrendamento por mediação do organismo coordenador da reforma agrária.

A noção de pequeno e médio agricultor é um elemento fundamental para definir o cariz da reforma agrária, já que esta deverá respeitar a propriedade da terra detida por essas categorias de pessoas, nos termos definidos no artigo 99º, nº 1.

Com este princípio se correlaciona o preceito do nº 2 do mesmo artigo, ao prescrever que a lei fixará os limites máximos das unidades de exploração agrícola privada.

A constituição de cooperativas por parte dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, bem como a de outras formas de exploração colectiva por trabalhadores, é considerada pelo artigo 100º como necessária à realização dos objectivos da reforma agrária.

O artigo 101º enuncia os objectivos a que deve subordinar-se o regime do arrendamento e de outras formas de exploração de terra alheia, prescreve a extinção do aforamento e da colónia e determina que serão criadas as condições para a efectiva abolição da parceria agrícola.

De diferente natureza são as medidas previstas nos artigos 102º e 103º.

O primeiro aponta, exemplificativamente embora, as formas que revestirá o auxílio do Estado, «segundo os esquemas da reforma agrária e do Plano»: entre as modalidades de auxílio enunciadas, conta-se a concessão de crédito e de assistência técnica. O nº 1 do mesmo preceito define quais os beneficiários desse auxílio.

O artigo 103º indica as tarefas a levar a cabo pelo Estado no domínio do ordenamento e da reconversão agrária e da política agrícola alimentar.

Do conjunto destas disposições parece poder concluir-se que para o legislador constituinte a Reforma Agrária corresponde a um complexo heterogéneo de medidas que, no quadro da organização económico-social definida nos artigos 80º a 90º e subordinadamente ao esquema do Plano, visam a prossecução dos objectivos fixados no artigo 96º.

Conforme ficou indicado, são de natureza muito variada as medidas previstas na Constituição como instrumento da reforma agrária.

Entre elas se incluem alterações na estrutura fundiária e redefinição das formas de exploração da terra alheia [artigos 96º, alínea c), 97º, 98º, 99º, nº 2, e 101º]; a constituição de cooperativas e de outras formas de exploração colectiva por trabalhadores (artigos 97º, nº 2, 98º, 100º e 102º); o auxílio do Estado, designadamente sob a forma de concessão de crédito e de assistência técnica; a política de ordenamento e reconversão agrária; a política de preços.

Algumas dessas medidas pressupõem necessariamente uma intervenção do legislador ordinário. É o que sucede com a expropriação dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas, com a transferência da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham (cf. artigo 97º, nº 3), com a fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privada (artigo 99º, nº 2), com o regime de arrendamento e de outras formas de exploração da terra alheia (artigo 101º, nº 1).

Outras implicam uma actividade essencialmente administrativa a desenvolver nos quadros legais previamente traçados: é ver o disposto nos artigos 102º e 103º.

4 - Muitas das disposições que na Constituição se referem à reforma agrária

parecem encará-la como tarefa a assumir no futuro pelo Estado.

A expressão verbal aponta muitas vezes nesse sentido (cf. os artigos 97º, nºs 1 e 2, 98º e 101º a 103º).

Por outro lado, o facto de se reservar à Assembleia da República a competência para legislar sobre as «bases da reforma agrária, incluindo os critérios de fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privada» [artigo 167º, alínea r)], poderia também ser invocado em favor da interpretação sugerida: até que a Assembleia faça uso desta competência, dir-se-ia que não existe entre nós, face à Constituição vigente, qualquer reforma agrária ou quaisquer medidas que possam reconduzir-se a esta figura.

Acresce ainda que em várias disposições da lei fundamental se refere expressamente a integração de certas medidas de reforma agrária no esquema de acção do Plano (cf. artigos 97º, nº 2, e 102º, nº 2). Ora o Plano acha-se expressamente previsto e disciplinado na Constituição em termos de constituir missão específica dos novos órgãos de soberania por ela criados.

Creemos, no entanto, que não é legítimo retirar dos factos apontados a conclusão de que não existem presentemente medidas de reforma agrária em vias de execução.

A Constituição de 1976 não fez tábua rasa da ordem jurídica portuguesa que veio reestruturar e subordinar, no seu conjunto, à nova escala de valores por ela definida: a ordem jurídica estadual é mais do que o projecto de sociedade e do que a organização do poder político, que em dado momento histórico a Constituição incorpora.

Os artigos 292º, nº 2, e 293º da Constituição dão testemunho expresso desta realidade, que não fundam autonomamente.

Assim, nem todo o direito anterior a 25 de Abril de 1976 foi revogado pela Constituição ou caducou com a entrada em vigor da nova lei fundamental.

A legislação ordinária que não seja contrária à Constituição ou aos princípios nela consignados guarda a sua vigência (artigo 293º, nº 1); as leis constitucionais posteriores a 25 de Abril de 1974, com as excepções referidas no nº 2 do artigo 292º, permanecem também em vigor, nos termos do artigo 293º, valendo embora como leis ordinárias.

Daqui decorre que as medidas legislativas anteriores à entrada em vigor da Constituição que devam reconduzir-se à figura da reforma agrária, no sentido que julgamos ser de atribuir a esta expressão em face do novo texto constitucional, continuam a vigorar, desde que não contrariem a Constituição ou os princípios nela consignados.

Parece também não poder duvidar-se de que a conformidade do direito anterior com a Constituição e com os princípios nela consignados, exigida pelo artigo 293º, há-de aferir-se relativamente ao próprio conteúdo desse direito, que não ao seu modo de produção: a não se entender assim, a mudança do sistema de órgãos de soberania poria em risco a subsistência do travejamento básico de sectores fundamentais da ordem jurídica.

O recurso aos princípios gerais sobre a aplicação da lei no tempo, tais como se acham consagrados, por exemplo, no nº 2 do artigo 12º do Código Civil, conduz, de resto, só por si, à conclusão de que as condições de validade dos actos normativos se regem, em princípio, pela lei em vigor no momento da sua produção.

Já não é aqui o lugar para examinar o problema de saber se ainda hoje poderá aferir-se da regularidade do processo de formação das normas anteriores à entrada em vigor da Constituição, face ao sistema em que foram geradas, nem tão-pouco, caso se responda afirmativamente a esta primeira questão, o problema de saber por que modo se há-de aferir daquela regularidade<sup>27</sup>. Mas cabe recordar que pelo menos algumas dessas normas não poderão, por disposição constitucional expressa, ser postas em causa: é o que sucede com os preceitos de que decorrem as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974, consideradas pelo artigo 83º, no seu nº 1, «conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras».

Do que fica indicado se conclui que, para os efeitos do artigo 104º da Constituição, a reforma agrária não é apenas o conjunto de medidas tomadas pelos órgãos competentes, a partir de 14 de Julho de 1976<sup>28</sup>, que possam reconduzir-se, nos termos atrás referidos, aos artigos 96º a 103º: para além destas medidas, integra ainda a reforma agrária todas aquelas outras medidas anteriores à referida data que pelo seu objecto e pela sua

<sup>27</sup> Certo, em todo o caso, é que as regras sobre a garantia da Constituição constantes dos artigos 277º e seguintes da actual lei fundamental não são directamente aplicáveis ao caso, na medida em que a Constituição não se propõe regular a produção de normas editadas antes da sua entrada em vigor.

<sup>28</sup> Ou seja, a partir da data em que entrou em funcionamento o sistema de órgãos de soberania previsto na Constituição (cf. o artigo 294º, nº 1).

finalidade sejam também reconduzíveis aos citados preceitos, desde que, nos termos do nº 1 do artigo 293º, devam considerar-se em vigor.

Não cabe fazer aqui um inventário completo dessas medidas, designadamente das que surgiram após o Decreto-Lei nº 203-C/75, de 15 de Abril, do Conselho da Revolução, que aprovou as bases gerais dos programas de medidas económicas de emergência, entre as quais se contava o programa da reforma agrária constante do Anexo 3 a esse decreto-lei.

A título de exemplo, poderão, no entanto, apontar-se a disciplina do arrendamento rural (Decreto-Lei nº 201/75, de 15 de Abril, e legislação complementar); a instituição do crédito agrícola de emergência (Decretos-Leis nºs 251/75, de 23 de Maio, e 586/75, de 18 de Outubro); a extinção dos foros (Decretos-Leis nºs 195-A/76, de 16 de Março, e 546/76, de 10 de Julho); a legislação sobre a devolução dos baldios (Decretos-Leis nºs 39/76 e 40/76, de 19 de Janeiro); a legislação sobre expropriação e nacionalização no âmbito da reforma agrária (Decretos-Leis nºs 406-A/75, de 29 de Julho, 407-A/75, de 30 de Julho, 628/75, de 13 de Novembro, 236-A/76 e 236-B/76, de 5 de Abril, 248/76, de 7 de Abril, 489/76, de 22 de Junho, 492/76, de 23 de Junho, e 493/76, de 23 de Junho); a disciplina das unidades colectivas de produção (Decretos-Leis nºs 406-B/75, de 29 de Julho, e 262/76, de 8 de Abril).

Esta enunciação não implica que todas as normas constantes dos diplomas citados se achem em vigor, já que a sobrevivência do direito anterior à Constituição depende sempre, como se referiu, da sua conformidade intrínseca com as regras e os princípios da nova lei fundamental. Mas não é este o lugar para tentar a aplicação em concreto deste princípio.

5 - Recortado o seu campo de aplicação, importa agora precisar o alcance do preceito contido no artigo 104º da Constituição.

Esta disposição pode reconduzir-se àquele conjunto de preceitos da nossa lei fundamental que prescrevem a participação orgânica dos principais destinatários de certas regras na própria elaboração destas, bem como a dos agentes, utentes ou beneficiários de certas instituições públicas e privadas na organização e funcionamento das mesmas instituições.

Entre os preceitos do primeiro grupo, podem citar-se os dos artigos 56º, alínea d), 58º, nº 2, alínea a), 118º, e 266º, nº 1, alínea b).

De entre os do segundo grupo, podem destacar-se as regras dos artigos 56º, alíneas b), c) e d), 58º, nº 2, alíneas b) e c), 94º, nº 2, e 268º.

Muitos destes preceitos projectam-se, ao menos mediatamente, na própria organização do poder político, na medida em que atribuem a determinados grupos ou colectividades direitos de intervenção pública, quer ao nível da participação na actividade normativa de órgãos legislativos, quer ao nível da participação na actividade administrativa do Estado ou de entidades paraestatais.

Tais disposições conferem características próprias ao sistema constitucional português.

Assenta este no princípio de que a soberania, una e indivisível, reside no povo, a quem pertence o poder político exercido nos termos da Constituição (artigos 3º, nº 1, e 111º), e é ao cidadão que o artigo 48º genericamente confere o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

Mas a existência de preceitos como os que atrás ficaram citados leva a descobrir no sistema português, subordinadamente embora aos quadros clássicos de uma democracia representativa, a consagração de certas formas de democracia «participada», se atendermos aos poderes atribuídos a determinados grupos sociais ou sócio-profissionais.

O artigo 104º constitui justamente um claro afloramento desta orientação ao chamar os trabalhadores rurais e os pequenos e médios agricultores, através das suas organizações próprias, bem como as cooperativas e outras formas de exploração colectiva por trabalhadores, a participarem na «definição e execução da reforma agrária».

Que esta participação através das organizações que a Constituição indica deva configurar-se como objecto de um direito dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores parece não poder pôr-se em dúvida: a própria Constituição refere que tal participação deve ser «assegurada».

Pode, porém, perguntar-se qual o conteúdo preciso desse direito de participação, e tem sobretudo de perguntar-se, para efeitos da presente consulta, se tal direito é susceptível de ser «assegurado» sem que uma medida legislativa adequada venha definir o seu alcance e

disciplinar o seu exercício.

6 - Se é exacto que por reforma agrária há-de entender-se um conjunto heterogéneo de medidas - de carácter legislativo umas, de natureza administrativa outras - cobrindo domínios muito variados, embora todas elas orientadas para fins predeterminados na Constituição, cremos que não será possível definir rigorosamente, a priori, o que deve entender-se por participação na «definição e execução da reforma agrária»: muito, quase tudo, dependerá da natureza e do conteúdo da medida concreta que estiver em causa.

Assim, é de admitir que a participação das entidades a que se refere o artigo 104º na definição das bases da reforma agrária sobre que a Assembleia da República deve legislar corresponda a um tipo de intervenção diferente daquele que implicará a participação dessas entidades na distribuição do auxílio a conceder pelo Estado, ou nos organismos criados pela reforma agrária.

Pode, no entanto, extrair-se do texto constitucional, onde se contrapõe a «definição» à «execução» da reforma agrária, que o legislador constituinte pretende que a participação das entidades designadas no artigo 104º esteja garantida logo na fase de elaboração das medidas de reforma agrária - ou seja, na «definição» dela - e não deixe de estar assegurada quando se trate de aplicar tais medidas, ou seja, quando se passa a «executar» a reforma agrária.

7 - O que fica dito no número anterior condiciona já a resposta à questão de saber se a exequibilidade do artigo 104º requer ou não a emissão de medidas legislativas adequadas pelos órgãos para tanto competentes.

Na verdade, a própria indefinição do conteúdo que pertence ao direito de participação genericamente assegurado pelo artigo 104º parece reclamar uma regulamentação tendente a precisar, nos diferentes domínios e aos vários níveis - nacional e regional - em que aquele direito é chamado a actuar, qual o seu exacto alcance e quais as modalidades do seu exercício.

A exigência de que essa regulamentação se opere por via legislativa resulta, por outro lado, da circunstância de se tratar de precisar o conteúdo de um direito assegurado pela Constituição e ser esta uma tarefa que não pode confiar-se a mera actividade administrativa.

8 - Caberá agora averiguar se foram ou não editadas ou, mais precisamente, se estão ou não em vigor, as medias legislativas necessárias para dar exequibilidade ao preceito do artigo 104º.

Até ao presente, a Assembleia da República não legislou sobre as bases da reforma agrária, nem, em particular, sobre o preceito do artigo 104º da Constituição.

No Programa do Governo, apresentado em Agosto de 1976 à Assembleia da República, não se previa especificadamente a criação de estruturas destinadas a garantir a participação das diferentes categorias de pessoas e colectividades a que se refere o artigo 104º na definição e na execução da reforma agrária, embora genericamente se enunciasse entre os objectivos a atingir no domínio da agricultura e pescas a criação «de condições que assegurem a participação dos trabalhadores no sector do planeamento e controlo dos meios de produção» e se referisse expressamente que as acções de emparcelamento deveriam ser em todos os casos projectadas e executadas com a participação dos agricultores directamente interessados<sup>29</sup>.

Mais explícitas a este respeito são «as grandes opções correspondentes ao Plano para 1977», aprovadas pela Lei nº 10/76, de 31 de Dezembro.

Entre os objectivos aí fixados à acção do Governo, figura a «prosecução da reforma agrária, com o respeito pelo princípio constitucional da intervenção dos trabalhadores em todos os aspectos da sua execução, designadamente no que respeita à concessão de reservas e quaisquer desanexações, que só serão realizadas ouvidos previamente os trabalhadores interessados, com respeito pelos seus interesses, designadamente os do seu emprego».

Aí se contém também o propósito de apresentar à Assembleia da República propostas de lei relativas às bases gerais da reforma agrária.

A verdade, porém, é que até hoje não foi presente à Assembleia qualquer projecto ou proposta de lei sobre as bases da reforma agrária<sup>30</sup> ou, em especial, sobre a

<sup>29</sup> Cf. suplemento ao *Diário da Assembleia da República*, nº 17, de 3 de Agosto de 1976, p. 438.

<sup>30</sup> O artigo 1º do projecto de lei nº 3/I [ Suplemento ao *Diário da Assembleia da República*, nº 25, p.712-(2) ], sobre a suspensão das expropriações de prédios rústicos na área da reforma agrária, apresentado por Deputados do grupo parlamentar do CDS, previa a suspensão da vigência dos Decretos-Leis nºs 406-A/76, de

matéria do artigo 104º da Constituição; não se acha, por isso, em curso qualquer processo tendente à aprovação pela Assembleia da República de medidas legislativas destinadas a dar exequibilidade ao artigo 104º da Constituição<sup>31</sup>.

9 – O que fica afirmado não é todavia suficiente para concluir que não vigoram hoje quaisquer normas legais capazes de dar exequibilidade ao artigo 104º da Constituição, pois que, de acordo com a doutrina exposta no nº 4, poderia essa função ser assegurada por preceitos anteriores a 25 de Abril de 1976 que devam considerar-se ainda hoje válidos e eficazes, nos termos do artigo 293º. Tem assim de alargar-se o campo de indagação.

Nesta perspectiva, poderá dizer-se que o Decreto-Lei nº 351/75, de 5 de Julho, ao criar os conselhos regionais da reforma agrária, de alguma sorte respondia às preocupações que mais tarde haviam de levar à formulação do artigo 104º da Constituição.

De base distrital, os conselhos regionais da reforma agrária eram constituídos por um representante eleito dos sindicatos rurais, um representante eleito das ligas dos pequenos e médios agricultores, um representante do Movimento das Forças Armadas, um representante do Ministério da Administração Interna e um representante do Ministério da Agricultura e Pescas, que presidia<sup>32</sup>.

De acordo com o artigo 3º do referido decreto-lei, cabia aos conselhos regionais elaborar «a relação dos prédios, explorações e proprietários» abrangidos por qualquer das medidas de reforma agrária previstas na lei [alínea a)], propor acções imediatas de intervenção estatal legalmente previstas, com vista à defesa da economia regional ou nacional, e bem assim propor ao Ministério da Agricultura e Pescas a adopção de quaisquer outras medidas reputadas necessárias ou convenientes à prossecução dos objectivos da reforma agrária [alíneas c), d) e e)].

Em termos gerais, competia-lhes pronunciar-se sobre todas as questões submetidas à sua apreciação pelo Ministério da Agricultura e Pescas [artigo 3º, alínea f)].

Era-lhes também conferido o poder de elaborar autos de notícia relativamente a comportamentos qualificáveis como sabotagem económica [artigo 3º, alínea b)], ao mesmo tempo que se lhes atribuía competência para apreciar em primeira instância, com recurso para o Ministério da Agricultura e Pescas, «quaisquer reclamações ou litígios resultantes da aplicação das medidas da reforma agrária, com excepção dos que se relacionassem com a atribuição de indemnizações» [artigo 3º, alínea h)].

Algum tempo depois, o Decreto-Lei nº 406-A/75, de 29 de Julho - a primeira das chamadas leis de expropriação, no âmbito da reforma agrária -, viria, no seu artigo 8º, confiar aos conselhos regionais da reforma agrária o poder de propor as expropriações ou as medidas de reajustamento das explorações previstas nesse diploma, enquanto no artigo 14º lhes atribuía competência para conhecer dos recursos interpostos dos actos provenientes da aplicação do mesmo diploma, de que resultasse ofensa ilegítima aos direitos dos proprietários, arrendatários e demais interessados. E o artigo 4º do Decreto-Lei nº 493/76, de 23 de Junho, alargou essa competência ao conhecimento dos recursos interpostos dos actos de demarcação das áreas de reserva.

Recentemente, o Decreto-Lei nº 15/77, de 6 de Janeiro, veio revogar o Decreto-Lei nº 35/75, de 5 de Julho, determinando do mesmo passo que as referências aos conselhos regionais da reforma agrária em quaisquer diplomas se entenderão feitas às brigadas técnicas das regiões agrícolas.

No preâmbulo daquele decreto-lei, depois de se afirmar que a composição e as funções dos conselhos regionais haviam sido largamente ultrapassadas, de tal modo que eles nunca tinham vindo a conhecer uma existência efectiva, declara-se ser necessário criar

---

24 de Julho, e 407-A/75, de 30 de Julho, até que Assembleia da República aprovasse “a lei definidora das bases da Reforma agrária” e o artigo 2º do mesmo projecto reportava-se também à “futura lei definidora das bases da reforma agrária”.

Do próprio texto do projecto, que veio a ser rejeitado (cf. *Diário da Assembleia da República*, nº 41, de 19 de Novembro de 1976, p. 1288), resultava assim expressamente que ele não pretendia constituir um projecto de lei sobre as bases da reforma agrária.

<sup>31</sup> No Preâmbulo do Decreto-Lei 15/77, de 6 de Janeiro, adiante referido no texto, indica-se que o Governo apresentará em breve à Assembleia da República uma proposta de lei tendente a criar novos órgãos, exigidos, pelo artigo 104º da Constituição.

Mas tal declaração de intenções não configura, só por si, o início de um processo legislativo.

<sup>32</sup> O Decreto-Lei nº 351/75 foi de imediato declarado aplicável apenas aos distritos de Lisboa, santarém, castelo branco, Portalegre, Setúbal, Évora, Beja e Faro (artigo 7º), mas parece que não chegou a ter execução efectiva em alguns desses distritos.

novos órgãos que satisfaçam as necessidades de descentralização e de participação das populações nos domínios da reforma agrária de acordo com o artigo 104º da Constituição, pelo que o Governo apresentará em breve à Assembleia da República uma proposta de lei sobre essa matéria.

Para além do Decreto-Lei nº 351/75, agora revogado, podem ainda apontar-se algumas aplicações legais, em domínios específicos, do princípio geral da participação orgânica dos interessados na definição e execução de medidas de reforma agrária<sup>33</sup>.

Será o caso das comissões arbitrais reguladas nos artigos 27º e seguintes da lei do arrendamento rural (Decreto-Lei nº 201/75, de 15 de Abril).

Dessas comissões, presididas pelo juiz de direito da comarca, fazem parte um técnico agrário designado pelo Secretário de Estado da Agricultura, um representante dos rendeiros, um representante dos senhorios e um representante dos trabalhadores rurais (artigo 27º, nº 2), sendo os representantes dos rendeiros, dos senhorios e dos trabalhadores rurais designados pelas respectivas associações (artigo 27º, nº 3).

O Decreto-Lei nº 201/75 atribui às comissões arbitrais competência para julgar das questões relativas ao arrendamento, incluindo a fixação e revisão do valor da renda e a matéria prevista no Decreto-Lei nº 547/74, de 22 de Outubro, bem como para conhecer da impugnação dos actos do Instituto de Reorganização Agrária praticados ao abrigo da lei do arrendamento rural<sup>34</sup>.

Também na legislação sobre baldios (Decretos-Lei nºs 39/76 e 40/76, de 19 de Janeiro), designadamente no que toca à disciplina das formas de administração desses terrenos, é possível descobrir aplicações do princípio da participação, genericamente formulado no artigo 104º da Constituição.

10 - Se são correctos os resultados do inventário a que se procedeu nos dois números anteriores, parece ter de reconhecer-se que o nosso sistema jurídico se acha carecido das medidas legislativas necessárias para garantir o cumprimento do preceituado no artigo 104º da Constituição.

Tal reconhecimento, só por si, não implica, porém, que possa desde logo concluir-se pela existência de uma violação da Constituição, nos termos e para os efeitos do artigo 279º Vejamos porquê.

O artigo 104º impõe que seja assegurada a participação de certas pessoas e grupos naquele complexo de acções que incumbem prioritariamente ao Estado e que designamos por «reforma agrária». Mas se tais acções ainda não tiverem sido empreendidas, difícil será sustentar que já se consumou a violação da norma constitucional que impõe a participação dessas pessoas e grupos nas referidas acções.

Concretizando. Se não foi ainda iniciado o processo que há-de levar à adopção de determinada providência legislativa no campo da reforma agrária, afigura-se que não será possível defender que a falta de mecanismos legais adequados para assegurar a participação de certas pessoas e grupos na definição da referida providência configura, sem mais, uma violação do artigo 104º. De modo semelhante, antes que tenha sido decretada determinada providência, no domínio da reforma agrária, não poderá sustentar-se que a falta de medidas legislativas necessárias para garantir a participação das pessoas e grupos visados no artigo 104º na execução dessa providência constitui, desde logo, incumprimento daquele preceito.

Certo é, por outro lado, que o artigo 279º não visa uma defesa preventiva da Constituição: consagra antes um meio tendente a fazer cessar um incumprimento, já verificado, da lei fundamental.

Assim, para que o Conselho da Revolução possa fazer uso da competência conferida por esse artigo, terá de assentar tal decisão num juízo sobre uma prévia e continuada violação da Constituição, violação que há-de perdurar no momento em que aquela competência se exerce: «quando a Constituição não estiver a ser cumprida [...]». Mas para que o artigo 279º seja aplicável, é ainda preciso que a violação da Constituição, em vias de verificar-se, nos termos aí previstos, por falta de medidas legais necessárias para tornar exequível dada norma constitucional, possa vir a cessar: é justamente esse o objectivo da recomendação a dirigir pelo Conselho da Revolução aos órgãos legislativos competentes. Se a violação da Constituição já se consumou, em termos de não ser possível pôr cobro, no futuro, aos seus efeitos, não cabe o recurso ao artigo 279º.

<sup>33</sup> Excluimos da nossa análise a disciplina dos contratos colectivos de trabalho rural, constante de portarias.

<sup>34</sup> É muito contestável a constitucionalidade das normas que assim atribuem competência para julgar a órgãos que não são tribunais, à semelhança do que já acontecia com os preceitos atrás referidos que conferiam poderes de julgamentos aos extintos conselhos regionais da reforma agrária: mas não cabe de momento tomar posição sobre este problema.

Do exposto resulta que para decidir se o artigo 104º da Constituição está ou não a ser violado por falta de medidas legislativas necessárias para o tornar exequível, em termos de fundar a aplicação ao caso do artigo 279º, há que olhar aquele conjunto de providências - já decretadas ou em vias de elaboração - chamadas a integrar a reforma agrária, para, em face de cada uma dessas providências, indagar se a participação das pessoas e dos grupos referidos no artigo 104º na definição e execução dessas providências estará sendo frustrada pela ausência de mecanismos legais adequados para assegurar tal participação.

Não se dispõe de elementos que permitam concretamente afirmar que esteja neste momento em curso a definição de novas medidas de reforma agrária em termos que levem a ter por frustrado o direito que o artigo 104º assegura às pessoas e grupos aí referidos de participarem nessa definição.

Mas já não parece possível negar, em face do que consta dos nºs 4 e seguintes, que se acham actualmente em vias de execução medidas de reforma agrária relativamente às quais não está devidamente assegurada, por falta de mecanismos legais adequados, a participação exigida pelo artigo 104º.

Se e enquanto assim for, haverá omissão relevante, para os efeitos do artigo 279º, por parte dos órgãos competentes para editar as medidas legais requeridas para tornar exequível o artigo 104º.

11 - Cabe agora averiguar quais sejam os órgãos competentes para emitir as medidas legislativas necessárias para tornar exequível o artigo 104º da Constituição: a esses órgãos haverá de dirigir-se a eventual recomendação que o Conselho da Revolução entenda formular no caso concreto.

Poderia ser-se tentado a sustentar que só à Assembleia da República pertence definir a natureza e as modalidades da participação das entidades designadas no artigo 104º na definição e execução da reforma agrária.

De facto, e conforme ficou referido, na competência reservada da Assembleia insere-se o poder de legislar sobre as bases da reforma agrária [artigo 167º, alínea r)], e relativamente ao preceito constante no artigo 104º dificilmente se contestará a qualificação de princípio básico daquele instituto complexo que é para a Constituição a reforma agrária.

Cremos, contudo, que tal resposta peca por demasiado genérica.

Não se põe em dúvida que nas bases da reforma agrária, que à Assembleia compete definir, não-de incluir-se os princípios gerais sobre o conteúdo e as modalidades de exercício do direito de participação assegurado pelo artigo 104º.

Mas não pertence exclusivamente à Assembleia da República legislar sobre todas as matérias incluídas na reforma agrária.

E sempre que o Governo tenha competência para emitir providências neste domínio, parece que sobre ele recairá o dever de assegurar o cumprimento do artigo 104º, através de medidas legislativas adequadas.

Poderá ser, por exemplo o caso da instituição de organismos da reforma agrária: se a criação de tais organismos couber na esfera de competência do Governo, ao Governo caberá também assegurar, nesse plano, a participação exigida pelo artigo 104º.

Finalmente, afigura-se que ao Governo pertencerá ainda garantir, através de providências legislativas adequadas, a participação exigida pelo artigo 104º na execução das medidas de reforma agrária actualmente em vigor, mas anteriores a 14 de Julho de 1976<sup>35</sup>.

Neste caso, porém, tal como na hipótese atrás referida, de competência legislativa concorrente do Governo e da Assembleia da República, terá de entender-se que as providências editadas pelo Governo com vista a assegurar a participação exigida pelo artigo 104º não-de subordinar-se aos princípios estabelecidos pela Assembleia neste domínio, quando esta vier a defini-los [artigo 201º, nº 1, alíneas a) e c).

12 - Chamada a dar parecer, nos termos e para os efeitos das disposições conjugadas dos artigos 279º e 284º, alínea b), da Constituição, sobre a eventual existência de violação das normas constitucionais constantes do artigo 104º por omissão de medidas legislativas necessárias para as tornar exequíveis, não cabe à Comissão Constitucional ir além desta precisa tarefa e pronunciar-se sobre os efeitos que devem decorrer do artigo 279º, para o caso de se verificar que a Constituição não está a ser cumprida.

É a própria natureza do instituto consagrado no artigo 279º, em desenvolvimento do preceituado na alínea b) do artigo 146º, que implica esta solução.

---

<sup>35</sup> Cf. atrás a nota 1.

O artigo 279º atribui ao Conselho da Revolução o poder de recomendar aos órgãos legislativos competentes que emitam em tempo razoável as medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais que não estiverem a ser cumpridas por carência de tais medidas, mas não lhe impõe o dever de fazer tal recomendação. De forma semelhante, já o artigo 146º, alínea b), ao determinar que compete ao Conselho velar pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais, acrescentava que pode, para o efeito, o Conselho formular recomendações.

Quer isto significar que o artigo 279º - na linha traçada pelo artigo 146º, alínea b) - deixa o Conselho da Revolução juiz da conveniência ou da oportunidade de emitir a recomendação tendente a fazer cessar a violação da lei fundamental, tal como o torna único juiz da conveniência ou da oportunidade de desencadear o processo tendente a apreciar a existência dessa violação.

Esta forma de fiscalizar o cumprimento da Constituição, prevista na alínea b) do artigo 146º e que o artigo 279º vem regular sob a epígrafe «Inconstitucionalidade por omissão», difere, assim, das outras modalidades de fiscalização da constitucionalidade de normas ou actos jurídicos que o legislador constitucional confiou também ao Conselho da Revolução.

No quadro da fiscalização preventiva, prevista e regulada nos artigos 146º, alínea a), 277º e 278º, a apreciação da constitucionalidade dos decretos remetidos ao Presidente da República para serem por ele promulgados ou assinados pressupõe uma deliberação do próprio Conselho da Revolução ou um requerimento do Presidente da República (cf. artigo 277º, nºs 3 e 4), e tais actos não são actos juridicamente vinculados.

Todavia, uma vez deliberado pelo Conselho ou requerida pelo Presidente da República a apreciação da constitucionalidade, fica aquele órgão adstrito a pronunciar-se sobre a questão num prazo certo (cf. artigo 277º, nº 4), depois de obtido o parecer da Comissão Constitucional [artigo 284º, alínea a)]. E a Constituição define no artigo 278º os efeitos que imperativamente decorrem da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Conselho.

Este mesmo esquema fundamental valerá ainda, com as necessárias adaptações, para o caso de a apreciação preventiva de constitucionalidade ser suscitada pelo Ministro da República junto das regiões autónomas, relativamente aos decretos regionais e aos regulamentos das leis gerais da República que lhe forem remetidos para assinatura (cf. artigo 235º, nºs 1 e 4).

Já a fiscalização *a posteriori* da constitucionalidade de quaisquer normas publicadas, nos termos dos artigos 146º, alínea c), e 281º, assenta noutros pressupostos e determina efeitos diferentes.

Ressalvado o caso especial previsto no nº 2 do citado artigo 281º, não pode agora o Conselho da Revolução suscitar a declaração de inconstitucionalidade. Este poder pertence apenas às entidades referidas no nº 1 do mesmo artigo.

Requerida por uma dessas entidades a apreciação da inconstitucionalidade de uma norma, o Conselho está adstrito a exercer a função de fiscalização, precedendo parecer da Comissão Constitucional [artigo 284º, alínea a)]. Se concluir pela inconstitucionalidade, essa declaração terá força obrigatória geral.

Do confronto entre os vários regimes que acabam de ser referidos ressalta, assim, que no quadro do artigo 279º o Conselho da Revolução detém o exclusivo da iniciativa de suscitar o processo de apreciação da violação da Constituição, enquanto na hipótese de fiscalização *a posteriori* de constitucionalidade de normas lhe escapa em regra tal poder e no caso de fiscalização preventiva o partilha com outras entidades.

Por outro lado, enquanto na fiscalização preventiva da constitucionalidade, uma vez desencadeado esse processo, o Conselho fica adstrito à apreciação da questão suscitada e a lei lixa os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, já no quadro do artigo 279º a Constituição confiou ao poder discricionário do Conselho o juízo sobre a conveniência de emitir uma recomendação, se concluir pela violação da Constituição.

A justificação do regime consagrado no artigo 279º radica na própria natureza da violação da Constituição, que aí aparece visada.

Nas hipóteses previstas nos artigos 277º e 278º e no artigo 281º a declaração de inconstitucionalidade tende a evitar ou a anular a contradição entre uma norma - em vias de ganhar relevância na ordem jurídica, no primeiro caso, ou até já em vigor, no segundo caso - e o sistema da Constituição. Trata-se de obstar ao ataque movido por um órgão com competência normativa contra uma regra ou um princípio consagrado na lei fundamental, ou de apagar os efeitos de um tal ataque, se já consumado.

Diferentemente, no caso da chamada inconstitucionalidade por omissão, trata-se antes de promover a prossecução de um objectivo fixado na Constituição que não está sendo alcançado por inércia do legislador competente em editar as medidas legais necessárias para o atingir.

A figura consagrada no artigo 279º é, assim, particularmente ajustada a uma Constituição programática, que define um novo modelo de sociedade, a construir através da criação de novos quadros legais ou da adaptação dos existentes.

Quanto ao remédio específico previsto no artigo 279º para fazer cessar a violação da Constituição, importará notar que a recomendação do Conselho da Revolução não envolve a substituição deste aos órgãos legislativos competentes, em ordem a suprir a omissão registada: mas enquanto visa promover o exercício da competência legislativa pelos órgãos que são seus detentores, de alguma sorte interfere com o exercício dessa mesma competência.

Do que fica referido é legítimo concluir que na base da recomendação formulada ao abrigo do artigo 279º vai implícito, em última análise, um juízo sobre o ritmo a que pode e deve processar-se a prossecução daquelas metas fixadas pela Constituição que requerem a adopção de medidas legislativas adequadas pelos órgãos competentes.

Mas sempre que a lei fundamental não fixar prazos certos para atingir essas metas, aquele juízo, por sua própria natureza, escapa a critérios estritamente jurídicos; daí que o legislador constitucional tenha querido confiá-lo à prudência política do órgão que é o principal garante da Constituição.

Daí também que no processo previsto no artigo 279º apenas caiba à Comissão Constitucional emitir parecer sobre a existência de violação de normas constitucionais por omissão de medidas legislativas necessárias para as tornar exequíveis; uma vez detectado o incumprimento da Constituição, já o uso da competência que aquela norma confere ao Conselho da Revolução dependerá de considerações que fogem à apreciação da Comissão.

13 - Em conclusão, a Comissão Constitucional é de parecer que:

a) Não existem presentemente mecanismos legais adequados que genericamente assegurem a participação das pessoas e grupos referidos no artigo 104º da Constituição na definição e execução da Reforma Agrária;

b) A falta das medidas legislativas necessárias para tornar exequível o artigo 104º estará determinando o incumprimento deste preceito, se e na medida em que não se acha assegurado o direito das pessoas e grupos a que aquela disposição se refere, de participarem na definição de medidas de reforma agrária porventura em vias de serem formuladas;

c) A falta das medidas a que se reporta a alínea anterior - ressalvados os casos específicos referidos no nº 9 - está a determinar o incumprimento do disposto no artigo 104º, na medida em que não se encontra assegurado o direito das pessoas e grupos referidos nesse artigo de participarem na execução das medidas de reforma agrária actualmente em curso;

d) As medidas legislativas necessárias para tornar exequível o preceito do artigo 104º da Constituição são, em princípio, da competência da Assembleia da República [artigo 167º, alínea r)];

e) Naqueles domínios da reforma agrária em que o Governo detém competência legislativa concorrente com a da Assembleia, bem como no que respeita à execução das medidas de reforma agrária anteriores a 14 de Julho de 1976, actualmente em vigor, cabe também ao Governo editar as providências legislativas requeridas para dar exequibilidade ao preceituado no artigo 104º, embora com subordinação aos princípios estabelecidos nesta matéria pela Assembleia da República, logo que existam [artigo 201º, nº 1, alíneas a) e c)];

f) O Conselho da Revolução é juiz da conveniência e da oportunidade de formular a recomendação prevista no artigo 279º da Constituição, no caso de entender que o artigo 104º não está a ser cumprido por omissão das medidas legislativas necessárias para o tornar exequível.

Lisboa e Comissão Constitucional, 3 de Março de 1977. - *Isabel de Magalhães Collaço - Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes* (vencido, conforme declaração de voto junta) - *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Diz o artigo 96º da Constituição que a reforma agrária é um dos instrumentos fundamentais para a construção da sociedade socialista, indicando os objectivos a prosseguir. Para a sua prossecução há que eliminar os latifúndios através da sua expropriação e fazer a entrega das propriedades expropriadas, para exploração, a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores. Estas operações efectuam-se nos termos «que a lei da reforma agrária definir» (artigo 97º).

A reforma agrária efectua-se com garantia da propriedade da terra dos pequenos e médios agricultores, enquanto instrumento ou resultado do seu trabalho, determinando a lei «os critérios de fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privada» (artigo 99º).

A realização da reforma agrária prevê a constituição de cooperativas e outras formas de exploração colectiva (artigo 100º) e formas de exploração de terra alheia (artigo 101º). Prevê ainda auxílio do Estado aos pequenos e médios agricultores (artigo 100º) e uma «política de ordenamento e de reconversão agrária» (artigo 103º).

Matéria de tanto melindre e responsabilidade não poderia deixar de ser objecto de uma lei a ser discutida e aprovada pela Assembleia da República.

Na verdade, assim o entendeu a Assembleia Constituinte ao aprovar o artigo 167º da Constituição, que reserva exclusivamente à Assembleia da República competência para legislar sobre as «bases da reforma agrária, incluindo os critérios de fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privadas».

O Estado está submetido à Constituição e funda-se na legalidade democrática (artigo 3º, n.º 4), e, por isso, a reforma agrária não podia iniciar-se sem que a Assembleia da República estabelecesse as suas bases e os critérios legais e constitucionais a seguir.

Mas para a Assembleia da República legislar sobre esta matéria é necessário que um projecto ou proposta de lei seja aí apresentado por Deputados ou pelo Governo (artigo 170º), discutido e aprovado (artigos 170º e 171º). É essa a legalidade democrática prevista na Constituição (artigos 111º, 150º e 3º).

Que saibamos, nenhuma lei foi apresentada à Assembleia da República sobre esta matéria.

Foi aí debatido um projecto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS, no qual se estabelecia a suspensão dos Decretos-Leis n.ºs 406-A/75, de 29 de Julho, e 407-A/75, de 30 de Julho, ficando «proibidas quaisquer novas expropriações de prédios rústicos na área de intervenção da Reforma Agrária até que a Assembleia da República aprove a lei definidora das bases da Reforma Agrária» (artigo 1º).

«A suspensão decretada no artigo anterior entende-se com ressalva dos direitos adquiridos e das obrigações contraídas pelo Estado, pelos particulares ou por outras entidades, por força da execução já verificada dos mencionados diplomas e sem prejuízo da ulterior versão dos mesmos direitos e obrigações pela futura lei definidora das bases da Reforma Agrária.» Era este o preceito do artigo 2º do projecto.

A Comissão de Agricultura e Pescas, pronunciando-se sobre este projecto de lei, publicado no suplemento ao *Diário da Assembleia da República*, n.º 25, p. 712, apreciou também uma proposta de emenda ao projecto, segundo o qual se considerava sem base constitucional o Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 30 de Julho, no período anterior ao 25 de Abril de 1976.

Entendeu a referida Comissão, por maioria dos seus vogais, não serem inconstitucionais os decretos postos em causa, dado o preceito do artigo 293º da Constituição, que «legítima» e obriga o direito anterior a si própria sempre que ele não seja contrário a ela nem dos princípios nela consignados. Porque assim é, os princípios dos diplomas em causa são, antes, adoptados pela própria Constituição. Este mesmo artigo permite à Comissão afirmar que o princípio do projecto em apreciação não é necessário, isto é, não se impõe submeter à apreciação da Assembleia da República toda a legislação anterior que verse matéria que seja da sua exclusiva competência, nos termos do artigo 167º da Constituição. Entendeu ainda que a suspensão dos aludidos decretos-leis não era de considerar, concordando que os Decretos-Leis n.ºs 406-A/75 e 407-A/75 não constituem a totalidade das leis da «Reforma Agrária, mas são parte integrante desse conjunto; que, não sendo embora a única», são uma das formas possíveis de realizar o respectivo conteúdo constitucional. Considerou a mesma Comissão que a suspensão daqueles decretos-leis sem que se propusessem concomitantemente outros que os substituíssem poderia originar

instabilidade social e ter reflexos negativos sobre as situações económica e política. Concluiu finalmente por emitir o parecer de que era de rejeitar o referido projecto e a proposta de emenda acima referidos.

Não interessa analisar os decretos-leis citados, nem o Decreto-Lei nº 236-A/75, de 5 de Abril, que deu nova redacção aos artigos 1º, 2º, 3º e 7º, nºs 1 e 4, do Decreto-Lei nº 406-A/75, de 29 de Julho, bastando referir que sujeitam a expropriação os «prédios rústicos localizados na área de intervenção, a definir por decreto-lei», que se encontrassem em alguma das situações aí previstas, garantindo-se aos proprietários atingidos pela expropriação a reserva de propriedade de uma área de terra a demarcar em função do ordenamento global das expropriações a estabelecer, até ao limite equivalente a 50 000 pontos, de harmonia com a tabela anexa ao mesmo diploma, mas nunca inferior a 30 ha, independentemente de pontuação.

O Decreto-Lei nº 407-A/75, de 30 de Julho, nacionalizou vários prédios rústicos beneficiados, no todo ou em parte, pelos aproveitamentos hidroagrícolas de Caia, Campilhas, S. Domingos e Alto Sado, Divor, Loures, Idanha, Mira, Odivelas, Roxo, vale do Sado e vale do Sorraia.

Mantém-se o direito de reserva (artigo 3º), que caduca não sendo exercido em determinado prazo (artigo 4º); «as regras a utilizar na fixação das indemnizações seriam definidas em decreto-lei a promulgar no prazo de cento e oitenta dias» (artigo 6º). O Instituto da Reorganização Agrária entraria imediatamente na posse das áreas nacionalizadas (artigo 8º) e o Secretário de Estado da Estruturação Agrária nomearia, para cada perímetro, uma comissão de gestão transitória.

Diz-se no preâmbulo do Decreto-Lei nº 236-A/76, de 5 de Abril que:

Na presença do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, foram apresentados pelos representantes dos partidos que fazem parte do VI Governo Provisório, e ulteriormente ratificados pelo Conselho de Ministros, os princípios fundamentais a respeitar no prosseguimento da Reforma Agrária na zona de intervenção, princípios contidos num documento que é publicado em anexo a este diploma.

Neste anexo enunciam-se os princípios fundamentais a respeitar no prosseguimento da Reforma Agrária na zona de intervenção, zona a delimitar em curto prazo, «assentando-se desde já que, correspondendo essa zona às regiões de predomínio das grandes propriedades, deverá englobar, grosso modo, os distritos de Lisboa, Santarém, Castelo Branco e Faro» (nº 4).

Outros diplomas foram publicados, como o que concede créditos a pequenos agricultores e cooperativas, mas, mesmo todos (considerados em conjunto), não constituem a «Reforma Agrária». Esta só existirá, constitucionalmente válida, quando emanar da Assembleia da República, à qual compete fixar as bases a que a lei ordinária complementar terá de obedecer.

Se não há «Reforma Agrária» (constitucionalmente válida), conseqüentemente não se podia cumprir o artigo 104º da Constituição, que a pressupõe. Na verdade, diz-se aí: «Na definição e execução da reforma agrária [...]» E quem a define é a Assembleia da República.

O artigo 83º da Constituição preceitua que «todas as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras», mas tal circunstância não legitima qualquer «reforma agrária» já efectuada, legaliza apenas as apropriações feitas pelo Estado dos prédios rústicos ao abrigo dos citados Decretos-Leis nºs 406-A/75 e 407-A/75.

Não se pode afirmar que esses decretos-leis e outros com eles relacionados estejam conformes à Constituição ou aos princípios nela consignados (nº 1 do artigo 293º), pois a Lei Fundamental exige que a Assembleia da República defina a reforma agrária e estabeleça as suas bases dentro dos princípios enunciados pelos artigos 96º e seguintes, o que, repete-se, ela ainda não fez. A não ser que não constituam a reforma agrária naquela prevista...

Nenhum governo provisório podia fazer reformas de fundo como resultante da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, do Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de Maio, e da Lei nº 5/75, de 14 de Março. Esta última lei extinguiu a Junta de Salvação Nacional e o Conselho de Estado e instituiu o Conselho da Revolução e a Assembleia das Forças Armadas.

Ao Conselho da Revolução foram conferidas as atribuições que pertenciam à Junta de Salvação Nacional e Conselho de Estado, nomeadamente «o poder legislativo para as necessárias reformas de estrutura da economia portuguesa» (artigo 6º).

Os poderes constituintes, até ali pertencentes ao Conselho de Estado e transferidos para o Conselho da Revolução, manter-se-iam até à promulgação da nova

Constituição, a elaborar pela Assembleia Constituinte (citado artigo, nº 2). Daqui deriva que os governos provisórios não podiam fazer reforma de fundo, pois não lhes foram dados poderes para isso.

«O Governo provisório, tendo em conta que as grandes reformas de fundo só poderão ser adoptadas no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte, obrigar-se-á a promover imediatamente» as medidas aí referidas [mas não a reforma agrária (citada Lei nº 3/74)].

O Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de Maio, estabelecendo o programa orgânico do Governo Provisório, acentuava igualmente: «O carácter transitório do Governo Provisório determina que não poderá proceder a grandes reformas de fundo nem a alterações que afectem o foro íntimo das consciências dos Portugueses. Os governantes devem ser exemplo transparente de isenção [...]»; aí se traçam as grandes linhas de orientação do Governo, não envolvendo a Reforma Agrária. Bem se compreende que não fossem os governos provisórios a fazê-la, dada a sua complexidade, afectando as estruturas económicas, financeiras e sociais de todo o povo e exigindo profundos estudos de problemas económicos, financeiros, jurídicos e outros. Uma reforma de tal amplitude teria de ser feita pelo povo (representado na Assembleia da República) e submetida à sua discussão e aprovação, depois de ouvidas também as organizações económicas e outras interessadas.

Em conclusão, sou de parecer que não há reforma agrária constitucionalmente válida; em consequência, não pode afirmar-se que o preceito do artigo 104º da Constituição está ou não a ser cumprido; que há que ter em atenção a complexidade das matérias abrangidas pela reforma e as dificuldades e melindre das suas soluções, as quais justificam, porventura, a demora de qualquer projecto ou proposta, por exigência de muitos, variados e profundos estudos.

Ao Conselho da Revolução compete apreciar se decorreu ou não prazo razoável para apresentação de projecto ou proposta de lei sobre a reforma agrária (artigos 279º e 284º).

No caso afirmativo estará a ser violado o artigo 104º  
*José António Fernandes.*

O Conselho da Revolução, na sua reunião de 16 de Março de 1977, deliberou, em relação ao parecer nº 8/77 da Comissão Constitucional, não formular a recomendação prevista no artigo 279º da Constituição sobre o artigo 104º.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer nº 9/77**

1 - O Presidente da Assembleia da República solicitou, em 28 de Dezembro de 1976, ao abrigo do artigo 281º da Constituição, a apreciação pelo Conselho da Revolução da inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 816-A/76, de 10 de Novembro.

Nos termos do disposto na alínea a) do artigo 284º da Constituição e na alínea a) do artigo 16º do Estatuto da Comissão Constitucional, o Conselho da Revolução solicitou o parecer desta Comissão.

2 - A solicitação do Presidente da Assembleia da República teve como antecedente um requerimento subscrito por diversos Deputados do PSD, requerimento em que se enunciam as razões fundamentadoras da alegada inconstitucionalidade e que foi remetido ao Conselho da Revolução com o pedido formulado por aquela entidade.

O pedido de apreciação da inconstitucionalidade é deduzido com fundamento nas seguintes razões:

a) Compete à Assembleia da República definir o estatuto da informação, como resulta do artigo 38º, nº 7, da Constituição e dos debates havidos oportunamente na Assembleia Constituinte;

b) Compete exclusivamente à Assembleia da República, nos termos do artigo 167º, alínea c), legislar sobre direitos, liberdades e garantias, matérias incluídas no Título II, Parte I, da Constituição, onde se inclui a matéria relativa aos meios de comunicação social;

c) Resulta do espírito e letra do artigo 39º da Constituição que a representação dos partidos se deve fazer por representantes livremente indicados por estes e não apenas através de Deputados, como pretende, despropositadamente, o artigo 2º do Decreto-Lei nº 816-A/76;

d) Resulta ainda dos termos do artigo 117º, nº 1, da Constituição, não só da letra como do seu espírito, que a representatividade dos partidos deverá aferir-se em termos de proporcionalidade, facto que o artigo 2º do Decreto-Lei nº 816-A/76 ignora;

e) Resulta cumulativamente que a forma indicada para a norma jurídica em referência, em face do atrás exposto, deveria ser a de lei da Assembleia da República e não a de decreto-lei do Governo.

Em cumprimento das normas processuais aplicáveis (artigo 28º, nº 3, do Decreto-Lei nº 503-F/76), o Exmo. Presidente da Comissão mandou notificar S. Exa. o Primeiro-Ministro, afim de, se assim o entendesse, se pronunciar sobre a alegada inconstitucionalidade.

Pronunciando-se sobre o pedido formulado e os seus fundamentos, diz, em resumo, o Primeiro-Ministro:

a) A intenção do Governo ao colocar na dependência da Assembleia da República o Conselho de Imprensa visou alargar o seu prestígio, criando possibilidades para que o Conselho desenvolvesse mais amplamente a sua autonomia e facultando à Assembleia da República um instrumento muito mais importante para a consecução da competência que lhe é atribuída pela alínea c) do artigo 167º da Constituição;

b) O diploma em causa não atenta contra o disposto no artigo 38º, nº 7, da Constituição, pois este preceito apenas estabelece que a lei deve definir o regime dos meios de comunicação social, designadamente dos pertencentes ao Estado, mediante um estatuto da informação; ora, como ao Conselho de Imprensa, nos termos do nº 4 do artigo 17º do Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro, compete fundamentalmente a salvaguarda da liberdade de imprensa, é evidente que tal função poderá não caber num estatuto da informação que regule o regime dos meios de comunicação social, isto pela elementar razão de que a actividade do Conselho de Imprensa se situa num plano diferente e superior àquele em que gravitam os chamados meios de comunicação social;

c) Idêntico raciocínio colhe igualmente para a alegada violação do artigo 167º alínea c), da Constituição, que estabelece a competência exclusiva da Assembleia da República para legislar sobre a matéria dos direitos, liberdades e garantias. Neste ponto, convém desde logo acentuar que, embora os meios de comunicação social estejam incluídos nos direitos, liberdades e garantias a que se refere o Título II, Parte I, da Constituição, também não podem confundir-se com o Conselho de Imprensa. Segundo o texto constitucional, os meios de comunicação social são integrados pela imprensa, pela rádio e pela televisão, e tais meios não foram afectados pelo decreto em causa, que apenas se limitou a colocar o Conselho de Imprensa na dependência da Assembleia da República e em substituir os seis elementos representantes dos partidos da coligação governamental por seis

Deputados designados por aquela Assembleia;

d) Alega-se também que o Decreto-Lei nº 816-A/76 teria violado, designadamente por via do seu artigo 2º, o artigo 39º da Constituição. Relativamente a tal alegação, é evidente a sua improcedência, por duas razões muito simples: a primeira, é a de que o citado artigo apenas se refere a conselho de informação nos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou a entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controle económico, o que não é o caso do Conselho de Imprensa, e, depois, a própria estrutura do Conselho de Imprensa, tal como foi concebida, não é compatível com a de um mero conselho de informação, a que se reporta o preceito constitucional;

e) É igualmente de rejeitar a invocação do artigo 117º que não se aplica manifestamente ao caso do Conselho de Imprensa.

Conclui afirmando que o instrumento legislativo adequado para alterar a situação e composição do Conselho de Imprensa era um decreto-lei e que, portanto, o Decreto-Lei nº 816-A/76 não enferma de qualquer inconstitucionalidade.

Tudo visto e ponderado, cumpre emitir parecer.

3 - O artigo 38º, nº 7, da Constituição da República prescreve que a lei estabelece o regime dos meios de comunicação social, designadamente dos pertencentes ao Estado, mediante um estatuto de informação.

Parece-nos não se poder afirmar a existência de uma inconstitucionalidade com fundamento, sem mais, na violação do nº 7 daquele artigo 38º.

Com efeito, por um lado, o artigo 38º, nº 7, só de per si, não resolve o problema de saber qual o órgão legiferante competente para emitir a lei que há-de conter o estatuto da informação. A atribuição à lei da concreta missão de estabelecer o regime dos meios de comunicação social não nos elucida, se não fizermos intervir na dilucidação do problema outros dispositivos constitucionais, sobre a questão de saber se se há-de tratar de uma lei da Assembleia da República ou de outro diploma legislativo.

Na verdade, a análise do texto constitucional revela que numerosíssimas disposições, que remetem para a lei a concreta disciplina de determinados problemas, não exprimem um conceito uniforme de lei. A fixação do exacto sentido do conceito utilizado resultará da consideração das normas que definem a competência própria e a competência reservada dos órgãos com poderes legislativos.

Seguindo este critério, não se nos oferecem dúvidas sobre a competência legislativa reservada da Assembleia da República para formular o estatuto da informação, e não se nos oferecem dúvidas por ser da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre direitos, liberdades e garantias [artigo 167º, alínea c)] e o regime dos meios de comunicação social se integrar na disciplina de tal matéria. Com o que queremos significar ser fundamentalmente à luz da alínea c) do artigo 167º que o problema deve ser equacionado e resolvido, não constituindo fundamento suficiente para uma solução o artigo 38º, nº 7, desacompanhado da norma que directamente enfrenta o problema da reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

Por outra via, pode afirmar-se afoitamente que a existência de um órgão como o Conselho de Imprensa, criado pelo artigo 17º do Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro, com a função e as competências que lhe são assinaladas no mesmo artigo, não se situa forçosamente no quadro de problemas e soluções que devem ser cobertos pelo «regime dos meios de comunicação social» referido no nº 7 do artigo 38º Isto, pelo menos, se fixarmos um sentido restrito, e não lato, ao problema do regime dos meios de comunicação social.

Nestes termos, o Conselho de Imprensa, os seus poderes e a sua função de salvaguarda da liberdade de imprensa têm conexão com a actividade dos órgãos de comunicação social, constituem pressuposto e garantia das condições de exercício dessa actividade, mas não se integram necessariamente no «regime dos meios de comunicação social» a que se refere a citada disposição constitucional.

E entendemos que a existência e a disciplina legal do Conselho de Imprensa não se integram necessariamente no «regime dos meios de comunicação social» que o artigo 38º, nº 7, manda estabelecer por lei, porque:

a) Embora conexas funcionalmente com a comunicação social no sector da imprensa, o Conselho é algo de prévio e exterior a esse regime;

b) A Constituição não impõe em qualquer dos seus dispositivos a formação de um tal organismo, ao contrário do que sucede, por exemplo, com os conselhos de informação (artigo 39º, nº 3).

Esta exclusão do Conselho de Imprensa do âmbito do «regime dos meios de comunicação social» não significa - adiante-se desde já - que a sua existência e funções não

tenham a ver com a regulamentação da liberdade de imprensa e, portanto, com a matéria dos direitos, liberdades e garantias. Pelo contrário, a sua função de salvaguarda da liberdade de imprensa, nomeadamente perante os poderes político e económico (artigo 17º, nº 4, da Lei de Imprensa), integra-o nos meios dirigidos a garantir a independência da imprensa perante aqueles poderes, meios que, segundo o artigo 38º, nº 5, da Constituição, a lei deve assegurar.

4 - Antes de considerar o problema posto pelo Decreto-Lei nº 816-A/76, de 16 de Novembro, em face da alínea c) do artigo 167º da Constituição da República, vejamos, porém, os outros argumentos aduzidos no sentido da inconstitucionalidade de tal diploma.

Não se verifica qualquer inconstitucionalidade material decorrente da violação da letra ou do espírito do artigo 39º. Na verdade, o domínio da aplicação do artigo 39º é apenas o dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado ou em situação equiparável aí definida, visando a disposição constitucional assegurar a possibilidade de expressão das diversas correntes de opinião e criai naqueles meios de comunicação conselhos de informação que, pela sua composição e funções, garantem o respeito do pluralismo ideológico.

O Conselho de Imprensa, cuja situação e composição foram alterados pelo decreto-lei em apreço, tem, no seu sector próprio da comunicação social, um campo de actuação que excede o dos meios de comunicação social do Estado. Por outro lado, dos princípios contidos no artigo 39º, dirigidos a salvaguardar a independência dos meios de comunicação social do Estado perante o Governo e a Administração Pública e a garantir o pluralismo de opinião, não se deduzem regras precisas sobre a composição de órgãos de carácter geral a quem esteja cometida a salvaguarda da liberdade de imprensa, como é o caso do Conselho de Imprensa.

Só o nº 3 do mesmo artigo 39º estabelece algo a este respeito. Aí se estabelece que serão criados nos meios de comunicação social conselhos de informação, a integrar, proporcionalmente, os representantes indicados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República. Como resulta do teor do artigo, têm-se unicamente em vista os conselhos de informação dos meios de comunicação social estatizados. É indubitável que para os conselhos de informação a Constituição não restringe a representação dos partidos políticos com assento na Assembleia da República a Deputados seus. Esta norma não tem, contudo, nada a ver directamente com o Conselho de Imprensa, entidade não prevista constitucionalmente, bem distinta dos conselhos de informação, nem se impõe, sob este aspecto (deverão ou não ser integrados por Deputados) qualquer aplicação analógica. Pode dizer-se que esse problema é um problema de livre opção do órgão legislativo competente para criar ou modificar um órgão de tal natureza.

5 - Não é também aplicável ao caso em apreciação o artigo 117º, nos termos do qual os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade democrática.

O Conselho de Imprensa não é um órgão de poder político - e a estes se refere o artigo 117º-, nem sequer é um órgão previsto pela Constituição, nem é um órgão formado por sufrágio universal e directo, nem é ou tem de ser formado apenas por representantes de partidos, nem sequer é forçoso que dele façam parte representantes de partidos, enquanto tais.

Sem dúvida que, criado um órgão destinado a salvaguardar a liberdade de imprensa, a sua composição deve ser adequada à consecução desse desiderato, mas a entidade legiferante competente para o criar desfruta, acerca da sua composição, de apreciável liberdade nos parâmetros constitucionais e não está cingida a uma rigorosa vinculação.

6 - Surge, finalmente, a questão decisiva para a apreciação da alegada inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 816-A/76. Este diploma legal, ao alterar com os seus dois artigos as normas reguladoras do Conselho de Imprensa contidas no artigo 17º da chamada Lei de Imprensa (Decreto-Lei nº 85-C/75), infringirá a alínea c) do artigo 167º da Constituição, que reserva para a exclusiva competência da Assembleia da República a legislação sobre direitos, liberdades e garantias?

O Conselho de Imprensa foi criado pelo citado Decreto-Lei nº 85-C/75, segundo o qual compete a este órgão salvaguardar a liberdade de imprensa, nomeadamente perante o poder político e económico (artigo 17º, nº 4). Este objectivo impõe que o consideremos como um dos meios de garantia da independência da imprensa, hoje previstos no nº 5 do artigo 38º da Constituição. Para a prossecução de tal objectivo foi-lhe cometido o exercício das funções constantes do nº 5 e foi-lhe fixada a composição constante do nº 2 do

mesmo artigo, exprimindo o juízo de adequação dos meios aos fins, aceite pelo legislador.

As alterações ora introduzidas pelo Decreto-Lei nº 816-A/76, traduzem-se no seguinte:

I - O artigo 1º do decreto-lei em apreço («O Conselho de Imprensa passa a exercer as suas funções junto da Assembleia da República») vem substituir a parte final do nº 1 daquele artigo 17º, segundo o qual o Conselho «funcionará junto do Ministério da Comunicação Social durante o período de vigência do Governo Provisório».

II - O artigo 2º do diploma em apreciação estabelece que «seis Deputados designados pela Assembleia da República integrarão de futuro o Conselho de Imprensa, em substituição dos elementos que representavam os partidos da coligação governamental».

Não pode subsistir qualquer dúvida de que a disciplina do Conselho de Imprensa se integra, ao ser qualificada, na matéria dos direitos, liberdades e garantias. Qualquer legislação que exprima uma nova concepção, em grande ou pequena medida, da sua composição, das suas atribuições, da sua competência, do processo do seu funcionamento, etc, é matéria pertinente ao domínio da reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

As duas alterações efectuadas, e a elas se circunscreve o conteúdo do decreto, visam, no fundo, proceder a ajustamentos impostos pela caducidade dos pressupostos em que assentava a disciplina anterior.

É o próprio artigo 17º da Lei de Imprensa a limitar o funcionamento do Conselho de Imprensa junto do Ministério da Comunicação Social ao período de vigência do Governo Provisório. Tendo terminado esse período de vigência com a entrada em funções do um Governo Constitucional, impunha-se fazer a adaptação à nova situação. E o decreto-lei fá-lo no artigo 1º, colocando o Conselho de Imprensa junto do órgão de soberania adequado, nos quadros da ordem democrática institucionalizada.

Quanto ao artigo 2º, a alínea f) do artigo 17º da Lei de Imprensa integrava na composição do Conselho de Imprensa seis elementos representantes dos partidos da coligação governamental. Estava subjacente a esta solução o entendimento de que os partidos da coligação governamental correspondiam a uma expressão partidária significativa do povo português. Institucionalizada a ordem democrática, determina o Decreto-Lei nº 816-A/76, à luz do mesmo espírito, que os representantes do povo português passem a ser seis elementos designados pela Assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses.

As alterações introduzidas têm, sem dúvida, ligação com a matéria dos direitos, liberdades e garantias. Mas, por outro lado, correspondem a adaptações e ajustamentos derivados de uma mudança de situação constitucional.

É nosso parecer que, no domínio dos direitos, liberdades e garantias, a competência reservada da Assembleia da República não se limita às bases gerais dessa matéria ou ao seu núcleo fundamental. Abarca muito mais do que isso: cabe à Assembleia cobrir esse domínio, até porque a defesa dos direitos, liberdades e garantias passa por aspectos de regulamentação que não se situam apenas no cerne dessa matéria. Mas também aqui, como em todos os conceitos, há uma zona periférica, e, para este efeito, nela se situa a transição da competência reservada para a competência cumulativa com o Governo.

Nessa zona periférica da legislação sobre direitos, liberdades e garantias se integra, a nosso ver, a alteração de diplomas anteriores sobre tal matéria, que, tendo um alcance mínimo, que sendo *hoc sensu* uma bagatela, se traduza em mero ajustamento ou adaptação de soluções caducas à nova ordem constitucional, com acatamento do espírito que presidiu às soluções do diploma alterado.

As alterações introduzidas pelo artigo 2º do decreto-lei em apreço, há uma zona periférica, e, para este efeito, nela se situa a mínimo, das bagatelas, dos ajustamentos ou adaptações menores. Efectivamente, o artigo 2º tem subjacente uma opção significativa, importante, entre uma pluralidade de soluções possíveis, bem diferenciadas. O Governo optou por substituir os elementos que representavam os partidos da anterior coligação governamental por seis Deputados designados pela Assembleia da República. Outras soluções são concebíveis: seja, por exemplo, a designação do mesmo ou outro número de Deputados a determinar numa base proporcional pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República, seja a designação de quaisquer representantes (mesmo não Deputados) na mesma base proporcional, como é a solução constante do projecto de lei nº 23/I, apresentado à Assembleia da República pelo Grupo Parlamentar do PSD em 28 de Outubro de 1976, etc.

A preferência por uma destas soluções - a do decreto-lei ou outra - traduz uma opção significativa em matéria de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias, produzindo consequências de alguma importância na realização concreta da missão

cometida pela Constituição aos meios previstos no nº 5 do artigo 38º: a salvaguarda da independência da imprensa perante os poderes político e económico.

Ora, se, tratando-se embora de um ajustamento ou adaptação do diploma anterior com acatamento genérico do seu espírito, a escolha de solução neste ponto envolve uma opção significativa, ora, se a adopção desta ou daquela solução produz consequências de alguma importância na realização dos objectivos previstos na parte final do nº 5 do artigo 38º da Constituição, então parece não poder subtrair-se à reserva de competência legislativa da Assembleia da República a matéria correspondente às alterações efectuadas.

Nestes termos, a Comissão Constitucional é de parecer que a norma constante do artigo 2º do Decreto-Lei nº 816-A/76, de 10 de Novembro, está ferida de inconstitucionalidade, por infringir o disposto na alínea c) do artigo 167º, conexionado com o nº 5 do artigo 38º, da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa e Comissão Constitucional, 17 de Março de 1977. - *Carlos Alberto Mota Pinto - Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

### **CONSELHO DA REVOLUÇÃO RESOLUÇÃO Nº 78/77**

O Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara, nos termos e para os efeitos da alínea c) do artigo 146º e do nº 1 do artigo 281º da Constituição, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 2º do Decreto-Lei nº 816-A/76, de 10 de Novembro.

Aprovado em Conselho da Revolução em 3 de Março de 1977.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 85, de 12 de Abril de 1977.)

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Secretaria de Estado da Comunicação Social

#### Decreto-Lei nº 816-A/76, de 10 de Novembro

O Conselho de Imprensa foi criado pelo Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro, tendo o respectivo regulamento sido aprovado em Maio do mesmo ano.

Desde então aquele órgão vem desempenhando intensa e notória actividade no sentido de cumprir a transcendente missão que a lei de Imprensa lhe comete: a salvaguarda da liberdade de imprensa (artigo 17º, nº 4).

Nos termos deste preceito, o Conselho de Imprensa «funcionará junto do Ministério da Comunicação Social durante o período de vigência do Governo Provisório». Sendo indesmentível que se mantém o escopo essencial a que o Conselho de Imprensa está adstrito - e que justifica a necessidade da sua existência -, com a tomada de posse do Governo Constitucional põe-se a questão de saber junto de que instância do Poder deverá funcionar aquele órgão.

A natureza peculiar da função que lhe está cometida exige que o Conselho de Imprensa deva funcionar junto da Assembleia da República, agora que se encontram institucionalizados novos órgãos do Poder Político. Na verdade, a garantia da sua independência passa por um enquadramento alheio ao Poder Executivo, assentando antes na sua colocação junto a um órgão com as características e a representatividade da Assembleia da República. O que não significa que ao Conselho de Imprensa não tivessem sido anteriormente garantidas as condições de autonomia indispensáveis ao exercício da sua tarefa, e muito menos que a respectiva independência tenha sido posta em causa. Aliás, o próprio Conselho sempre pugnou por ela, sendo esse um dos traços que mais lhe marcaram a actuação. Impõe-se, portanto, que se consagre legislativamente a solução acima preconizada, alterando-se, neste ponto, o Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro.

Assim:

O Governo decreta, nos termos do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1º. O Conselho de Imprensa passa a exercer as suas funções junto da Assembleia da República.

Art. 2º. Seis Deputados, designados pela Assembleia da República, integrarão de futuro o Conselho de Imprensa, em substituição dos elementos que representavam os partidos da anterior coligação governamental.

Mário Soares - Henrique Teixeira Queirós de Barros - Joaquim Jorge de Pinho Campinos.

Promulgado em 3 de Novembro de 1976.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 263, de 10 de Novembro de 1976.)

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL**  
**Parecer nº 10/77**

1 - A assembleia regional da Madeira, pela sua resolução nº 4/76, de 23 de Novembro, solicitou ao Conselho da Revolução, nos termos e para os efeitos dos artigos 229º, nº 2, e 281º, nº 1, da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade das normas elaboradas pelo Governo da República no tocante à nova tabela de fretes marítimos entre o Continente e a Madeira.

Por despacho do Presidente do Conselho da Revolução de 6 de Dezembro de 1976, foi a Comissão Constitucional chamada a emitir parecer, nos termos do artigo 284º, alínea a), da Constituição.

2 - Como fundamento da sua impugnação, invocou a assembleia regional da Madeira a violação do artigo 231º, nº 2, da Constituição, o qual dispõe que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

Ora, neste caso, nem a assembleia regional nem o governo regional - órgãos do governo próprio da região segundo o artigo 233º, nº 1 - foram ouvidos pelo Governo da República em relação ao aumento das tarifas dos fretes marítimos entre o continente e o arquipélago, pelo que foi infringido o referido artigo 231º, nº 2. Não individualizou, porém, a assembleia regional, no seu pedido de declaração de inconstitucionalidade, o diploma donde constavam as normas que estabeleceram tal aumento de tarifas.

3 - Nos termos do artigo 28º, nº 3, do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, o presidente da Comissão Constitucional notificou o Primeiro-Ministro, em 17 de Dezembro de 1976, para se pronunciar, se assim o entendesse, sobre a questão de inconstitucionalidade posta pela assembleia regional da Madeira.

Por comunicação telefónica da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, foi informado de que a tabela aprovada pelo Secretário de Estado da Marinha Mercante em 28 de Setembro desse ano tinha sido suspensa até 31 de Dezembro por resolução do Conselho de Ministros.

4 - Esta resolução, publicada no *Diário da República* de 20 de Dezembro de 1976, determinou a suspensão da referida tabela de fretes marítimos, a fim de, como nela se diz, «permitir ao Governo Regional do Arquipélago a apresentação aos Ministérios do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações, até ao dia 15 de Dezembro próximo, de propostas fundamentadas de eventuais alterações».

Na sequência desta resolução, sabe-se ter havido conversações entre o Governo da República e o governo regional da Madeira acerca do problema.

5 - Sob proposta do relator e tendo em conta estes factos, o presidente da Comissão Constitucional oficiou ao presidente da assembleia regional da Madeira, em 11 de Fevereiro de 1977, a perguntar se a mesma assembleia mantinha a sua resolução de impugnação da constitucionalidade das normas dimanadas do Governo da República nela referidas.

A este ofício respondeu, em 21 de Fevereiro, o presidente da assembleia regional comunicando que «em conferência com todos os *leaders* parlamentares ficou entendido que se encontra prejudicada a resolução nº 4/76, aprovada pela assembleia regional da Madeira em sessão plenária de 23 de Novembro do ano findo, donde resulta a inutilidade da sua apreciação».

6 - Por outro lado, o Chefe do Gabinete do Ministro dos Transportes e Comunicações, em ofício de 7 de Fevereiro dirigido ao Chefe do Gabinete do Primeiro-Ministro, de que juntou fotocópia, o adjunto do Gabinete do Primeiro-Ministro, em ofício de 14 de Fevereiro para o presidente da Comissão Constitucional, informou que, «em virtude das resoluções do Conselho de Ministros de 23 de Novembro e 31 de Dezembro de 1976, o despacho conjunto do Secretário de Estado da Marinha Mercante e do Secretário de Estado do Comércio Interno está ultrapassado, funcionando desde a primeira daquelas resoluções um mecanismo de consulta integrando representantes dos governos regionais».

7 - Apesar de a assembleia regional da Madeira não ter individualizado suficientemente as normas alegadamente violadoras da Constituição, apesar de não ter

havido comunicação escrita do Primeiro-Ministro em resposta ao ofício do presidente da Comissão Constitucional, apesar de a assembleia regional não ter revogado a sua resolução nº 4/76, esta Comissão entende que os factos acabados de enunciar mostram, sem dúvida alguma, que deixou de ter objecto a impugnação feita ao abrigo do artigo 281º, nº 1, da Constituição, relativa ao aumento da tabela de fretes marítimos entre o Continente e o arquipélago da Madeira.

### CONCLUSÃO

Em face do exposto, a Comissão Constitucional é de parecer que, tendo ficado sem objecto a solicitação de declaração de inconstitucionalidade, constante da resolução nº 4/76, de 23 de Novembro, da assembleia regional da Madeira, se justifica que o Conselho da Revolução mande arquivar o processo.

Lisboa e Comissão Constitucional, 29 de Março de 1977. - *Jorge Miranda - Luís Nunes de Almeida - José António Fernandes - Isabel de Magalhães Collaço - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

O Conselho da Revolução, na sua reunião de 30 de Março de 1977, concordou com as conclusões constantes do parecer nº 10/77 da Comissão Constitucional.

## INDICE

**Parecer nº 1/76 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto Regional nº 2/76 da Região Autónoma da Madeira

**Parecer nº 2/76 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-lei registado sob o nº 1602/76 dos Ministérios da Justiça e do Comércio e Turismo.

**Parecer nº 3/76 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-lei registado sob o nº 1861/76 do Ministério dos Transportes e Comunicações.

**Parecer nº 1/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto Regional nº 6/76 da Região Autónoma da Madeira

**Parecer nº 2/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-Lei registado sob o nº 1811-A/76 do Ministério da Justiça

**Parecer nº 4/77<sup>36</sup> da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.

Parecer nº 5/77 da Comissão Constitucional.

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-Regional nº 6/76 da Região Autónoma dos Açores

**Parecer nº 6/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-lei registado sob o nº 1338-A/76 do Ministério da Agricultura e Pescas.

**Parecer nº 7/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto Regional nº 1/77 da Região Autónoma dos Açores

**Parecer nº 8/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.

**Parecer nº 9/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.  
Decreto-Lei nº 816-A/76 da Presidência do Conselho de Ministros

**Parecer nº 10/77 da Comissão Constitucional**

Resolução do Conselho da Revolução.

---

<sup>36</sup> Por lapso da Secretaria da Comissão Constitucional, houve um “salto” na numeração dos pareceres. Não há, pois, parecer com o nº 3/77