

PARECERES

DA

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

15º VOLUME

DO N.º 7/81 AO N.º 16/81

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 7/81

Exercício do sufrágio - Pessoalidade - Presencialidade - Inelegibilidade.

I

O Presidente da República solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da inconstitucionalidade das normas constantes dos nºs 2 a 8 do artigo 70º (redacção do Decreto-Lei nº 456-A/76) bem como dos nºs 2 e 3 do artigo 72º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, regulador das eleições presidenciais.

Ofereceu, como justificação de tal pedido, por os considerar procedentes, os fundamentos invocados pelo Presidente da Comissão Nacional de Eleições no ofício que lhe dirigiu e que se podem resumir no seguinte:

Quanto às primeiras normas, por violarem o disposto no nº 2, do artigo 48º da Constituição, como já foi entendido para normas correspondentes de outros diplomas de índole eleitoral, no parecer nº 29/78, da Comissão Constitucional;

Quanto às segundas, por violarem o disposto no nº 2, in fine, do mesmo artigo 48º na medida em que, qualificando-se aí o dever de votar como simples dever cívico, é o mesmo insusceptível de ser garantido por sanções jurídicas.

Ouvido o Primeiro-Ministro, não ofereceu resposta.

A instância ainda daquela Comissão, igual pedido, foi formulado pelo Presidente da Assembleia da República, que se absteve de oferecer justificação própria, bem como pelo Procurador-Geral da República, que ofereceu os seguintes fundamentos:

1º Os nºs 2 a 8 do artigo 70º, estabelecendo e regulando o exercício do direito de voto por intermédio de representante para determinadas categorias de cidadãos aí enumerados, violam frontalmente:

O princípio de direito eleitoral geral da pessoalidade do voto, consagrado no nº 2 do artigo 48º da Constituição;

O princípio da presencialidade do voto, específico da eleição do Presidente da República, contido no nº 2 do artigo 124º da mesma Lei Fundamental.

2º Os nºs 2 e 3 do artigo 72º, cominando e regulando a sanção de inelegibilidade para os órgãos de soberania, bem como para os corpos administrativos, por período de tempo igual ao da duração do mandato do Presidente da República, em razão do injustificado não exercício do direito de voto, violam o princípio constitucional contido nos artigos 48º, nºs 1, 2 e 4, e 153º, conjugado com o artigo 18º, nº 2, da Constituição.

Estes dois pedidos foram mandados juntar ao processo referente ao primeiro.

Cumpra emitir o prévio e necessário parecer por parte desta Comissão Constitucional, como foi solicitado.

II

Começamos pela questão posta em primeiro lugar, ou seja, a de saber se nas eleições para a Presidência da República é ilegítimo constitucionalmente o voto por procuração, como resulta da nova redacção que o Decreto-Lei nº 456-A/76, de 8 de Junho (2º suplemento) deu ao artigo 70º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio.

Transcreva-se, antes de mais, este preceito:

Artigo 1º. É alterado o artigo 70º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, que passa a ter a seguinte redacção:

1 - O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional.

2 - Podem exercer o direito de voto por intermédio de representante os membros das forças armadas e das forças militarizadas, bem como os trabalhadores das repartições civis do Estado, das autarquias locais, dos estabelecimentos hospitalares, das empresas públicas ou das empresas concessionárias de serviços públicos que, no dia da eleição, estiverem impedidos de se deslocarem à assembleia ou secção de voto em que se encontram inscritos, por imperativo do exercício das suas funções, devendo obrigatoriamente fazer prova desse impedimento.

3 - Igual direito é conferido ao cidadão devidamente recenseado que, na data fixada para a eleição, se encontre embarcado, e, por isso, igualmente impedido de se deslocar à assembleia de voto, o qual deverá nomear o seu representante através de mensagem telegráfica assinada por ele e pelo comandante do navio, ou quem suai vezes fizer, de modelo anexo a este diploma. Esta mensagem, que comprovará o impedimento, será remetida pelo representado ao presidente da comissão administrativa municipal ou, nos concelhos de Lisboa e Porto, ao administrador do bairro respectivo, e outra, de igual conteúdo, será endereçada ao representante, devendo a primeira ser recebida na câmara municipal ou na administração de bairro até ao quarto dia, inclusive, anterior à eleição. As entidades atrás referidas deverão remetê-la ao presidente da assembleia ou secção de voto respectiva, juntamente com os documentos referidos no artigo 43º, no prazo de quarenta e oito horas, a contar da sua recepção, a qual a enviará, até quarenta e oito horas antes do dia da eleição, ao presidente da assembleia ou secção de voto respectiva. Ao voto do cidadão embarcado e maneira da sua expressão pelo seu representante aplicam-se todas as disposições dos diferentes números deste artigo, no que não seja contrariado pelo estabelecido neste nº 3.

4 - Cada eleitor só poderá nomear validamente um

representante e fá-lo-á através de documento isento de selo, com assinatura reconhecida notarialmente. O representante deverá estar inscrito no recenseamento da mesma freguesia de representado e, por comparência pessoal, poderá exercer o direito de voto do representado.

5 - Cada representante só poderá representar validamente um cidadão eleitor, excepto se este for membro das forças armadas. A representação envolve, relativamente ao exercício do direito de voto, a transferência para o representante dos direitos e deveres que pertenciam ao representado.

6 - O representado presente no dia da eleição na freguesia correspondente à assembleia de voto em que se encontra inscrito, que já tiver nomeado validamente representante seu, não poderá substituir-se a este no acto de votar.

7 - No acto da votação, o representante, apresentando-se perante a mesa, deverá identificar-se ao presidente, nos termos da legislação eleitoral, exibindo também a procuração do representado e documento autenticado pela autoridade a este hierarquicamente superior, comprovativo do impedimento do representado. O presidente da mesa, depois de apreciar a regularidade formal destes documentos e de reconhecer o votante como representante validamente nomeado, dirá o nome do representado em voz alta e entregará o boletim de voto ao representante.

8 - Os nomes dos eleitores que votaram através de representante constarão obrigatoriamente da acta das operações eleitorais.

Os n^{os} 2 a 8 transcritos não constavam do primitivo texto do artigo 70^o do Decreto-Lei n^o 319-A/76, de 3 de Maio, que preceituava apenas: «O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional».

São a reprodução quase integral do que se dispunha nos n^{os} 2 a 8 do artigo 75^o do Decreto-Lei n^o 93-G/76, de 29 de Janeiro, que então regulava o sistema eleitoral próprio da Assembleia da República, os quais, por sua vez, se haviam inspirado no que se dispunha no artigo 82^o do Decreto-Lei n^o 621-C/74, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n^o 188-A/75, de 8 de Abril, onde se continha o regime das eleições à Assembleia Constituinte.

Não se tratou, porém, duma reprodução inconsiderada, tanto que os preceitos em apreço não constavam da primitiva redacção do artigo 70^o, que apenas impunha o princípio da presencialidade do voto prescrito especificamente no artigo 124^o do nova Constituição, que há pouco entrara em vigor. Acresce que as alterações são precedidas dum desenvolvido relatório onde se procura demonstrar que nem o referido princípio da presencialidade, nem o princípio genérico da pessoalidade inscrito no artigo 48^o são incompatíveis com o voto por procuração. Demonstração improcedente, como, aliás, esta Comissão teve ocasião de se pronunciar em boa medida nos seus pareceres n^{os} 29/78, de 7 de Setembro, e 34/79, de 13 de Novembro, aquele publicado em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 7^o vol., pp. 47 e seguintes, e este ainda inédito, sancionados pelo Conselho da Revolução, por suas Resoluções n^{os} 238/78 e 328/79, publicadas no *Diário da República*, de 21 de Dezembro e 21 de Novembro, respectivamente.

Aí se demonstrou que o princípio genérico de direito eleitoral contido no artigo 48º n.º 2, da Constituição da República, segundo o qual o «exercício do direito de voto é pessoal» (n.º 2, *in fine*), afasta irremissivelmente o voto por meio de representante ou de procuração.

É princípio geral de direito que os chamados actos jurídicos pessoais, porque o são, não podem ser praticados por terceiro (cf., por todos, Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, 1º vol., p. 297). Isto por um lado.

Por outro, os trabalhos preparatórios na Constituinte esclarecem que tal foi o significado imprimido à palavra «pessoal» (cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 131, p. 4373)¹.

Não interessa, por isso, indagar se tal solução é a melhor, a mais conforme à natureza própria do acto de votar, que alguns consideram o exercício de um *munus* de ordem funcional, ou se, de algum modo, seria viável de *jure constituendo* a solução oposta.

As duas ordens de fundamentos são decisivas, com efeito, no sentido de que não foi esta, mas aquela, a querida pelos Constituintes².

Já o voto por correspondência seria perfeitamente compatível com tal princípio geral de direito eleitoral (pessoalidade). Simplesmente - e isto é uma segunda razão a favor da inconstitucionalidade do voto por procuração - a lei constitucional, como se viu, prescreve um outro princípio, este específico da eleição para o cargo de Presidente da República, ou seja o de que o voto deve ser exercido presencialmente no território nacional.

O que afasta nas eleições presidenciais o voto por correspondência (no sentido de que voto presencial se opõe a voto por correspondência, Jorge Miranda, ob. cit., p. 472, n.º 10, e Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., p. 280, anotação III) e, de certo modo, o voto por procuração nesse tipo de eleição.

III

A segunda questão diz respeito à inconstitucionalidade da sanção de inelegibilidade prescrita para o não exercício do direito de voto. Prescreve o artigo 72º em apreço:

1 - O sufrágio constitui um direito e um dever cívico.

2 - Salvo motivo justificado, o não exercício de direito de voto determina inelegibilidade para os órgãos de soberania, bem como para os corpos administrativos, por período de tempo igual ao da duração do mandato do Presidente da República.

3 - Compete ao juiz de direito da comarca respectiva declarar justificado o não exercício do direito de voto, se tal lhe for requerido pelo interessado no prazo de sessenta dias após a eleição.

¹Onde se escreveu: «O aditamento feito ao n.º 2 do artigo 48º deriva da natureza do sufrágio, que não deve admitir representação ou procuração no seu exercício».

² Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 133; Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9ª ed., 1975, tomo I, p. 431 ou n.º 26 para igual expressão do artigo 48º da Constituição italiana; Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1961, Dalloz, p. 622, onde se diz que o voto por procuração, admitido ou, pelo menos, não proibido pela Constituição francesa representa uma excepção ao princípio da pessoalidade do voto; Jorge Miranda, «O direito eleitoral na Constituição», apud obra colectiva *Estudos sobre a Constituição*, II, p. 475, n.º 10.

Trata-se de preceito de conteúdo semelhante àqueles que, como se viu, foram declarados inconstitucionais pelo Conselho da Revolução e respeitantes à legislação eleitoral para a Assembleia da República, um, e às eleições autárquicas, outro.

Nos dois pareceres da Comissão Constitucional correspondentes chegou-se a tal solução, sem decidir primeiro a questão de saber se o dever cívico de que fala o artigo 48º, nº 2, da Constituição é de natureza tal que impeça ou não o legislador ordinário de convertê-lo em dever jurídico, isto é, em dever sancionado juridicamente.

Como é sabido, enquanto uns entendem que esta última solução é conforme à Constituição, outros entendem o contrário. Na primeira corrente, enfileiram: na doutrina portuguesa, Jorge Miranda, *ob. cit.*, p. 472; na doutrina italiana, onde o problema se põe nos mesmos termos (o respectivo artigo 48º é idêntico ao nosso artigo 48º, nº 2), Mortali, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 5ª ed., 1979, vol. I, pp. 434 e 435. Na segunda, contam-se: Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 133, anotação III, *in fine*; Temistocles Martines, *Diritto Costituzionale*, 1978, Giuffrè, p. 261; e Silvio Furlani, «Elettorato attivo», in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, p. 451³.

Trata-se, portanto, dum problema em aberto e assim o melhor é evitá-lo, se tal for possível, como parece.

No parecer nº 29/78 escreveu-se:

Como quer que se encare o sentido a dar ao dever cívico de sufrágio, pode proceder-se à apreciação da constitucionalidade... independentemente da posição que se venha a tomar sobre tal controvertido problema.

Ele é possível desde que se considere o preceito do ângulo das inelegibilidades para se saber se tal sanção - seja sanção jurídica verdadeira e própria, seja sanção cívica - se compatibiliza com a regra do artigo 153º da Constituição.

Ora, não custa observar que a inelegibilidade prevista no artigo 48º, nº 2, do decreto não corresponde a nenhum dos tipos ou causas de inelegibilidade configurados no artigo 153º, e, portanto, não há meio de a considerar conforme com a Constituição.

É de perguntar aqui se há razão particular em relação às eleições presidenciais que leve a sustentar para elas, ou seja para os nºs 2 e 3 do artigo 72º do Decreto-Lei nº 319-A/76, solução diferente.

Podemos responder de modo idêntico àquele que foi adoptado no parecer nº 34/79 para o artigo 68º do Decreto-Lei nº 701-B/76, (eleições autárquicas).

Aí se escreveu:

Cremos que não. Se bem que o artigo 153º da Constituição venha inserido no capítulo relativo às eleições legislativas, tal não obsta a que se sustente aqui a mesma solução.

³ De qualquer modo, a legislação italiana apenas prescreve para os não votantes a sua inscrição pública e a menção desse facto nos certificados de boa conduta, o que, aliás, parece estar longe de ser aplicado.

Tal preceito é emanação ou revelação de princípios constitucionais gerais relativos ao direito eleitoral português.

O direito de ser eleito para o exercício de funções públicas, designadamente as políticas, é um direito fundamental do cidadão, como se vê do artigo 48º, n.ºs 1 e 4, da Constituição.

Certo que a lei geral pode estabelecer incapacidades eleitorais activas (artigo 48º, n.º 2) as quais, quando estabelecidas, implicam necessariamente uma incapacidade eleitoral passiva.

Além das incapacidades eleitorais passivas, derivadas da falta de capacidade eleitoral activa, a Constituição só autoriza restrições especiais a tal direito de acesso quando fundadas em incompatibilidades locais ou exercício de certos cargos (artigo 153º) pelo que toca à elegibilidade para a Assembleia da República.

Para as eleições do Presidente da República, p. própria Constituição (artigo 125º) estabelece as inelegibilidades especiais derivadas da falta de nacionalidade portuguesa de origem e da falta da idade de 35 anos [...]

Deste modo, só poderiam valer, como inelegibilidades especiais, as autorizadas pelo referido artigo 153º e, como vimos, elas não permitem uma restrição ao direito de ser eleito do tipo da prevista no artigo 72º, n.º 2, em apreço.

Deste modo, e uma vez que a lei ordinária não pode estabelecer restrições aos direitos, liberdades e garantias não expressamente mencionadas na Constituição (artigo 18º, n.º 2), segue-se que a inelegibilidade referida, embora limitada no tempo, é contrária a Constituição, por não autorizada expressamente por esta.

Só indirectamente, portanto, a lei ordinária poderia, quiçá, chegar à solução que adoptou estabelecendo uma incapacidade eleitoral activa para aqueles que não cumprissem o seu dever de votar. Não é o que sucede com o artigo 72º ou qualquer outro (v. g. os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio).

IV

Pelo exposto, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade material das normas constantes dos n.ºs 2 a 8 do artigo 70º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (com a redacção do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 456-A/76, de 8 de Junho) bem das dos n.ºs 2 e 3 do artigo 72º do mesmo Decreto-Lei n.º 319-A/76 por violarem, respectivamente, a regra da pessoalidade do exercício do direito de voto prescrita no n.º 2 do artigo 48º da Constituição e o princípio constante do n.º 2 do artigo 18º, conjugado designadamente com os artigos 48º, n.ºs 2 e 4, 125º e 153º da mesma Lei Fundamental.

Lisboa e Comissão Constitucional, 24 de Março de 1981. - *Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Fernando Amâncio Ferreira - Hernâni de Lencastre - Armindo Ribeiro Mendes - Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 83/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da República e do Presidente da Assembleia da República, e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade material das normas constantes dos n.ºs 2 a 8 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (com a redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 456-A/76, de 8 de Junho), bem como das dos n.ºs 2 e 3 do artigo 72.º do mesmo Decreto-Lei n.º 319-A/76, por violarem, respectivamente, a regra da pessoalidade do exercício do direito de voto prescrita no n.º 2 do artigo 48.º da Constituição e o princípio constante do n.º 2 do artigo 18.º, conjugado, designadamente, com os artigos 48.º, n.ºs 1, 2 e 4, 125.º e 153.º, da mesma Lei Fundamental.

Aprovada em Conselho da Revolução em 1 de Abril de 1981.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 94, de 23 de Abril de 1981.)

Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio

.....

Artigo 70º (Exercício presencial do voto)

1 - O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional.

2 - Podem exercer o direito de voto por intermédio de representante os membros das forças armadas e das forças militarizadas, bem como os trabalhadores das repartições civis do Estado, das autarquias locais, dos estabelecimentos hospitalares, das empresas públicas ou das empresas concessionárias de serviços públicos que, no dia da eleição, estiverem impedidos de se deslocarem à assembleia ou secção de voto em que se encontram inscritos, por imperativo do exercício das suas funções, devendo obrigatoriamente fazer prova desse impedimento.

3 - Igual direito é conferido ao cidadão devidamente recenseado que, na data fixada para a eleição, se encontre embarcado, e, por isso, igualmente impedido de se deslocar à assembleia de voto, o qual deverá nomear o seu representante através de mensagem telegráfica assinada por ele e pelo comandante do navio, ou quem as suas vezes fizer, de modelo anexo a este diploma. Esta mensagem, que comprovará o impedimento, será remetida pelo representado ao presidente da comissão administrativa municipal ou, nos concelhos da Lisboa e Porto, ao administrador de bairro respectivo, e outra, de igual conteúdo, será endereçada ao representante, devendo a primeira ser recebida na câmara municipal ou na administração de bairro até ao 4º dia, inclusive, anterior à eleição. As entidades atrás referidas deverão remetê-la ao presidente da assembleia ou secção de voto respectiva, juntamente com os documentos referidos no artigo 43º, no prazo de quarenta e oito horas, a contar da sua recepção, a qual a enviará, até quarenta e oito horas antes do dia da eleição, ao presidente da assembleia ou secção de voto respectiva. Ao voto do cidadão embarcado e maneira da sua expressão pelo seu representante aplicam-se todas as demais disposições dos diferentes números deste artigo, no que não seja contrariado pelo estabelecido neste nº 3.

4 - Cada eleitor só poderá nomear validamente um representante e fá-lo-á através de documento isento de selo, com assinatura do representado reconhecida notarialmente. O representante deverá estar devidamente inscrito no recenseamento da mesma freguesia do representado e, por comparência pessoal, poderá exercer o direito de voto do representado.

5 - Cada representante só poderá representar validamente um cidadão eleitor, excepto se este for membro das forças armadas. A representação envolve, relativamente ao exercício do direito de voto, a transferência para o representante dos direitos e deveres que pertenciam ao representado.

6 - O representado presente no dia da eleição na freguesia correspondente à assembleia de voto em que se encontra inscrito, que já tiver nomeado validamente representante seu, não poderá substituir-se a este no acto de votar.

7 - No acto da votação, o representante, apresentando-se perante a mesa,

deverá identificar-se ao presidente, nos termos da legislação eleitoral, exibindo também a procuração do representado e documento autenticado pela autoridade a este hierarquicamente superior, comprovativo do impedimento do representado. O presidente da mesa, depois de apreciar a regularidade formal destes documentos e de reconhecer o votante como o representante validamente nomeado, dirá o nome do representado em voz alta e entregará o boletim de voto ao representante.

8 - Os nomes dos eleitores que votarem através de representantes constarão obrigatoriamente da acta das operações eleitorais.

(Redacção do artigo 1º do Decreto-Lei nº 456-A/76, de 8 de Junho.)

.....

Artigo 72º
(Direito e dever de votar)

1 - O sufrágio constitui um direito e um dever cívico.

2 - Salvo motivo justificado, o não exercício de direito de voto determina inelegibilidade para os órgãos de soberania, bem como para os corpos administrativos, por período de tempo igual ao da duração do mandato do Presidente da República.

3 - Compete ao juiz de direito da comarca respectiva declarar justificado o não exercício de direito de voto se tal lhe for requerido pelo interessado no prazo de sessenta dias após a eleição.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 8/81

Filhos nascidos fora do casamento - Apreciação da constitucionalidade de norma revogada - Princípio da igualdade - Igualdade de acesso à função pública - Direito a constituir família - Direito à maternidade.

I

1. Ao abrigo do artigo 281º, nº 1, da Constituição, solicitou o Provedor de Justiça, ao Conselho da Revolução, a apreciação e declaração da inconstitucionalidade das disposições contidas nos artigos 2º, § 1º, 13º e 45º, § 2º (parte final) do Decreto nº 32 615, de 3 de Dezembro de 1942.

2. A Comissão Constitucional foi, por sua vez, solicitada a emitir sobre tal matéria o seu parecer, nos termos do artigo 248º, alínea a), da mesma Constituição, conjugado com o artigo 16º do respectivo Estatuto.

3. Acompanha a peticionada apreciação e declaração da inconstitucionalidade uma reclamação dirigida ao aludido Provedor por Maria José de Barros Ferreira, em que refere haver-lhe sido rescindido o contrato para o desempenho das funções de vigilante no Instituto de Odivelas (*Diário da República*, 2.ª série, nº 108, de 11 de Maio de 1978) com pretexto em haver ela mudado de estado civil, assim se violando o preceituado pelo artigo 45º, § 2º, daquele diploma.

Essa mudança de estado consistiu em a reclamante, que era solteira, haver contraído matrimónio.

4. Posteriormente, foi junta aos autos, enviada pelo Presidente da Assembleia da República, uma exposição que lhe foi apresentada por funcionários do aludido Instituto, com idêntica finalidade de se alcançar a declaração de inconstitucionalidade daquele preceito.

E veio ainda a ser junto, no mesmo sentido, um requerimento-exposição do Procurador-Geral da República dirigido ao Presidente do Conselho da Revolução.

II

1. O diploma em referência, Decreto-Lei nº 32 615, de 31 de Dezembro de 1942, propôs-se reorganizar o Instituto de Odivelas, antes designado Instituto Feminino de Educação e Trabalho, criado por decreto de 9 de Março de 1899.

Estabelecimento de ensino secundário, para filhas legítimas de militares, dele ficou excluída, a filiação ilegítima, como se mostra *a contrario*, do respectivo artigo 2º, § 1º: «O Instituto destina-se às filhas legítimas [...]».

2. Assentava, como se vê, esse preceito numa discriminação entre os filhos nascidos dentro e fora do casamento, discriminação que a Lei Fundamental veio expressamente proibir no seu artigo 36º. nº 4, e foi já atendida no domínio do Direito Civil, a começar pela eliminação das denominações diferenciadas (alterações

introduzidas pelo Decreto-Lei nº 496/77, de 25 de Novembro).

3. O artigo 36º, nº 4, da Constituição estabelece, com efeito, que os filhos nascidos fora do casamento não podem, por esse motivo, ser objecto de qualquer discriminação e a lei ou as repartições oficiais não podem usar designações discriminatórias relativas à filiação.

Essa disposição (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*) obrigou a considerar revogadas ou caducas as muitas normas do direito ordinário anterior em que a discriminação se fazia.

4. Na verdade, o direito anterior à entrada em vigor da Constituição, que começou a vigorar, como se sabe, em 25 de Abril de 1976, apenas foi salvaguardado desde que não contrário a ela ou aos princípios nela consignados (seu artigo 293º, nº 1).

5. Ora, nenhuma dúvida se podia oferecer quanto à oposição existente entre o citado § 1º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 32 615, que privilegia as filhas legítimas, com exclusão implícita das ilegítimas e o citado artigo 36º, nº 4, da Constituição que conduz à proibição de qualquer discriminação entre os filhos nascidos dentro ou fora do casamento.

A contradição entre essas disposições era manifesta.

E assim também dúvida alguma podia subsistir de que aquele § 1º, se achava revogado ou caducara por força do artigo 293º, nº 1, da Lei Fundamental; mas, se dúvida houvesse, os artigos 2º e 34º do Decreto-Lei nº 326/77, de 10 de Agosto, puseram-lhe termo, ao dar por revogado esse preceito.

III

1. Estabelece-se, depois, no artigo 13º do mencionado Decreto-Lei nº 32 615 que a directora e subdirectora do aludido Instituto de Odivelas devam ser «solteiras ou viúvas sem filhos».

E que devam igualmente ser solteiras ou viúvas sem filhos a regente, as vigilantes, a ecónoma e a chefe da roupa (respectivo artigo 45º, nº 2).

2. Como é por demais conhecido, o percurso da mulher para a conquista da igualdade de direitos, dado o peso dos preconceitos de toda a ordem nele semeados ao longo dos séculos, tem sido difícil e acidentado.

As diferenças de sexo, por exemplo, são por vezes afloradas em relação com as crises cíclicas a que ela está sujeita por sua natureza, os períodos mensais e a gravidez, e os reflexos possíveis destes no seu comportamento e actividade que desempenha (v. g. Emil Neminov, professor da Universidade de Leninegrado, in *A Tragédia Biológica da Mulher*, tradução portuguesa).

3. A Constituição da República Portuguesa, saída do Movimento das Forças Armadas, eliminou no entanto, sem qualquer ambiguidade, a distinção do sexo entre os cidadãos, designadamente para o acesso às funções públicas (seus artigos 13º, nº 2, e 48º, nº 4), reconhecendo-lhes a mesma dignidade social e igualdade perante a lei.

4. Se para os homens não se exige, no acesso às funções públicas, o celibato ou a renúncia à paternidade, tão-pouco para as mulheres se pode aceitar uma imposição dessa natureza⁴.

5. E depois, o direito de constituir família e de contrair casamento a todos assiste em condições de plena igualdade (citado artigo 36º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa).

6. Embora essa forma de expressão, «plena igualdade», não tenha um sentido absoluto (nº 2 do citado artigo 36º)⁵, há que reconhecer que não é quanto à aplicação do princípio da igualdade dos sexos perante a Lei que essa forma de expressão pode merecer qualquer reparo; nem foi por ai, de resto, que esse preceito chegou a ser abordado em termos polémicos⁶.

7. Acrescente-se, ainda, que o Estado, do mesmo passo que reconhece a maternidade, assume o compromisso de proteger a mãe e de garantir a sua realização profissional (artigo 68º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa).

IV

1. Não se observa, em conclusão, hoje, na nossa Lei Fundamental, qualquer *capitis diminutio* baseada na diferença de sexos e nos direitos de constituir família e da maternidade.

2. E, como quer que seja, não se vislumbra no diploma em análise o mínimo pretexto para justificar o texto dos seus artigos 13º e 45º, § 2º, na parte final; os quais, deste modo, se apresentam efectivamente como discriminatórios, senão necessariamente quanto ao princípio da igualdade dos sexos (artigo 13º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa), ao menos com referência aos aludidos direitos de constituir família e da maternidade, no acesso à função pública (respectivo artigo 48º, nº 4).

3. De relevar é, com efeito, não se colher do diploma, para esse tratamento discriminatório da mulher casada e da viúva com prole, nele adoptado para as afastar das mencionadas funções públicas, qualquer fundamento explicitado ou implícito que possa, no mínimo, deixar captar, ainda que em plano simplesmente moral, o espírito da discriminação.

4. É de concluir, por consequência, que também quanto aos citados artigos 13º e 45º, § 2º (parte final), do Decreto-Lei nº 32 615, perante, sobretudo, os direitos conferidos pelos artigos 36º, nº 1, 48º, nº 4, e 68º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa, se observa uma evidente oposição.

⁴ Quanto à não aceitação discriminatória do sexo entre as condições de ingresso na função pública, pode ver-se o parecer nº 2/81 desta Comissão.

⁵ Prof. Castro Mendes, *Estudos sobre a Constituição*, 1º vol. pp. 271 e segs.

⁶ Pode ver-se a *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, XXIII, pp. 63 e segs., a propósito da Reforma do Código Civil (Decreto-Lei nº 496/77, de 25 de Novembro) e da vigência imediata do artigo 36º da Constituição de 1976.

E daí que os mesmos preceitos se hajam tornado inconstitucionais, por força do preceituado no artigo 293º, nº 1, da mesma Lei Fundamental.

Conclusão

A Comissão Constitucional, em virtude das razões aduzidas, é de parecer que o Conselho da Revolução deve:

a) Abster-se de tomar conhecimento da inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 32 615, de 31 de Dezembro de 1942, face ao artigo 36º, nº 4, da Constituição da República Portuguesa, dado esse preceito haver-se por revogado pelos artigos 2º e 34º do Decreto-Lei nº 326/77;

b)

b) Declarar, no entanto, inconstitucionais, com força obrigatória geral, por contrários sobretudo aos artigos 36º, nº 1, 48º, nº 4, e 68º, nº 1, da mesma Lei Fundamental, os artigos 13º e 45º, § 2º (parte final), do referido Decreto-Lei nº 32 615, de 31 de Dezembro de 1942.

Lisboa e Comissão Constitucional, 28 de Abril de 1981. - *Hernani de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias* (com a única ressalva quanto à fundamentação de me parecer que todo o problema não põe necessariamente em causa o princípio de igualdade entre os sexos, consagrado no artigo 13º, nº 2, da Constituição) - *Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa* (nos termos da declaração de voto anexa) - *Armindo Ribeiro Mendes - Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não me convenci inteiramente, e em definitivo, da inconstitucionalidade dos artigos 13º e 45º, § 2º (parte final) do Decreto-Lei nº 32 615.

Decerto que o que neles se preceitua contende com o exercício do direito ou liberdade fundamental de constituir família e contrair casamento, reconhecida expressamente no artigo 36º, nº 1, da Constituição (mas não também - e neste ponto acompanho sem reservas a declaração de voto do Exmo. Vogal Doutor Figueiredo Dias - com o princípio constitucional da igualdade dos sexos). Mas ainda que aí se esteja perante uma verdadeira «restrição» desse direito fundamental, a verdade é que ela aparece ligada, no texto legal, ao dever ou, ao menos, à possibilidade de as funcionárias a que se aplica habitarem no próprio estabelecimento de ensino público em que prestam serviço (cf. artigos 17º e 43º, § 2º, primeira parte, do decreto citado), estabelecimento este que funciona em regime de internato (artigo 29º, *idem*). Quer dizer: trata-se de uma restrição inserida no contexto de uma «relação especial de poder» com indiscutível cobertura constitucional - como é a da função pública - e que, atendo-nos aos elementos de interpretação disponíveis e utilizáveis com segurança, tem de reconhecer-se ditada pelo propósito de garantir um funcionamento conforme às respectivas características de certo serviço público.

Bem se sabe que esta consideração não basta para assegurar a legitimidade constitucional da restrição, pois importa ainda que ela se mostre «proporcionada» ao fim protectivo que se visa atingir. Ou seja: importa que a restrição, não só seja adequada a este fim, mas ainda se não revele manifestamente «excessiva» (comparada com outras soluções possíveis) nem «desproporcionada» (à situação no seu conjunto). O resultado deste controlo, porém, não se me afigura, no caso, claramente negativo.

Eis porque - embora com sérias dúvidas - não votei a conclusão da alínea b) do parecer. Ao cabo e ao resto, e fundamentalmente, na convicção de que numa situação deste tipo deve deixar-se a reconsideração dela ao legislador ordinário. - *José Manuel Cardoso da Costa*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 123/81

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

1 - Abster-se de tomar conhecimento da inconstitucionalidade do artigo 2.º, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 32 615, de 31 de Dezembro de 1942, face ao artigo 36.º n.º 4, da Constituição da República, dado esse preceito haver-se por revogado pelos artigos 2.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 326/77.

2 - Declarar, no entanto, inconstitucionais, com força obrigatória geral, por contrários, sobretudo aos artigos 36.º, n.º 1, 48.º, n.º 4, e 68.º, n.º 1, da mesma Lei Fundamental, os artigos 13.º e 45.º, § 2.º (parte final), do referido Decreto-Lei n.º 32 615.

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Maio de 1981.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 134, de 12 de Junho de 1981.)

Decreto nº 32615, de 31 de Dezembro de 1942

.....

Art. 2º O Instituto de Odivelas é estabelecimento de ensino secundário e tem por fim a educação, subsidiada em princípio pelo Estado, de indivíduos do sexo feminino mediante a sua formação moral, intelectual e física, de modo a prepará-los para a alta missão social que incumbe à mulher portuguesa.

§ 1º O Instituto destina-se às filhas legítimas de oficiais do exército e da armada e nele poderão igualmente ingressar filhas legítimas de sargentos e praças de pré dos exércitos de terra e mar, nos termos e condições que forem estabelecidos. Podem ser também admitidas à matrícula candidatas órfãs de indivíduos militares ou civis que tenham prestado ao País ou à sociedade serviços relevantes e vivam em precárias condições.

§ 2º Na admissão ao Instituto de filhas de militares terão preferência:

1º As candidatas órfãs de pai e mãe e, a seguir, de um dos pais que vivam em precárias condições e careçam do auxílio do Estado para poderem assegurar a sua educação em bom ambiente moral;

2º As candidatas filhas de militares expedicionários ou mobilizados cujas mães estejam impossibilitadas de tomar conta da sua educação;

3º As filhas de militares com elevado número de pessoas de família a seu cargo e com meios insuficientes em relação com a hierarquia militar;

4º As filhas de militares que prestem normalmente serviço e residam com suas famílias em sedes de guarnições militares onde não haja estabelecimentos adequados de educação e ensino;

5º As filhas de militares que tenham prestado ao País, em campanha, serviços de excepcional relevo.

.....

Art. 13º A directora e a sub-directora deverão ser solteiras ou viúvas sem filhos. Serão diplomadas com um curso superior, devendo, pelo menos para uma delas, esse curso ser o de habilitação para o magistério liceal. A sua nomeação será feita por escolha do Ministro da Guerra, ouvido o da Educação Nacional.

§ único. Quando as escolhidas tiverem o curso de habilitação para o magistério liceal, a nomeação atribui-lhes a categoria e todos os direitos de professores efectivos dos liceus, como se neles estivessem a prestar serviço.

.....

Art. 45º O pessoal civil não docente do Instituto necessário à sua vida interna é provido por contrato. O seu quantitativo e condições de remuneração constam dos quadros anexos I e V ao presente diploma.

Todo o pessoal civil não docente do quadro do Instituto é de nomeação do Ministro da Guerra, sob proposta da directora, entre pessoas de comprovada idoneidade moral e legalmente habilitadas para o exercício dos cargos a prover.

§ 1º A regente deve ter como habilitação mínima o curso liceal ou do magistério primário. As adjuntas da regente deverão ter a habilitação do 2º ciclo liceal

ou equivalente; as vigilantes o curso de formação doméstica do Instituto ou equivalente; a ecónoma e chefe da rouparia deverão possuir a habilitação do 1º ciclo liceal ou equivalente. Serão, em todos os casos, preferidas as candidatas habilitadas com o curso de formação doméstica.

§ 2º A regente, as adjuntas da regente, as vigilantes, a ecónoma e a chefe da rouparia têm habitação no internato. Devem ser solteiras ou viúvas sem filhos.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 9/81

*Reserva de competência legislativa da Assembleia da República -
Direitos, liberdades e garantias - Competência legislativa do Governo -
Participação na elaboração da legislação do trabalho.*

I

1. Solicitou o Sr. Presidente da Assembleia da República ao Conselho da Revolução, nos termos do artigo 281º, nº 1, da Constituição, a apreciação e declaração da inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 123/80, de 17 de Maio.

2. Pedido pelo Conselho da Revolução, nos termos do artigo 284º, alínea a), o parecer da Comissão Constitucional, foi o Primeiro-Ministro, ao abrigo do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, convidado a pronunciar-se, querendo, sobre a questão, o que não fez.

3. A iniciativa da solicitada apreciação e declaração da inconstitucionalidade coube à CGTP Intersindical.

Com ela se solidarizaram:

- a) A Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores do Sector dos Espectáculos;
- b) A Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Indústrias de Celulose, Papel, Gráfica e Cartonagem;
- c) A Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios e Vestuário de Portugal;
- d) A Federação Nacional dos Sindicatos da Construção Civil e Madeiras;
- e) A Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Indústrias Eléctricas.

II

1. O decreto-lei a que respeita a solicitada declaração de inconstitucionalidade, foi da responsabilidade do Conselho de Ministros, ao abrigo do artigo 201º, nº 1, da Constituição e contém apenas dois artigos, pelos quais se transferem para os governos regionais, no âmbito da respectiva região autónoma, a competência atribuída ao Governo quanto à requisição civil; com a indicação da referenda da correspondente portaria no caso do artigo 4º, nº 3, do Decreto-Lei nº 637/74, de 20 de Novembro.

2. No seu breve preâmbulo, alude-se à autonomia político-administrativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, consagrada pela Constituição e estatutos provisórios respectivos, e opina-se no sentido dessa autonomia ganhar com a transferência de competências para os órgãos do governo próprio.

III

1. O Decreto-Lei nº 637/74, de 20 de Novembro, que veio regular a requisição civil ao abrigo do artigo 16º da Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de Maio,

teve por fim assegurar, através da requisição civil, o regular funcionamento de actividades cuja paralisação momentânea ou contínua seria susceptível de causar graves perturbações da vida social, económica e, inclusivamente, política, em parte do território, num sector da vida nacional ou numa fracção da população.

2. Houve o cuidado de acentuar que apenas se justificava para «casos excepcionalmente graves».

E determinou-se, no seu artigo 10º, nº 1, que ficaria dependente do prévio reconhecimento da sua necessidade pelo Conselho de Ministros, efectivando-se por portaria dos Ministros interessados; e, no caso de implicar a intervenção das forças armadas, por portaria do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, referendada pelo Ministro da Defesa Nacional e pelos Ministros interessados (n.ºs 2 e 3 do citado artigo 4º).

IV

1. A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de Abril de 1976, manteve o direito anterior desde que não contrário a ela e aos princípios que a informam (seu artigo 293º, nº 1).

Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício de direitos liberdades e garantias (artigo 19º).

2. A garantia do direito à greve de que beneficiam os trabalhadores portugueses (artigo 59º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa) não impede que, como acontece com todos os direitos reconhecidos pelo diploma fundamental, o seu exercício possa ser suspenso, ainda que em casos extremos e por tempo limitado. É o que sucede com os estados de sítio ou de emergência, declarados na forma aí prevista (citado artigo 19º, nº 1).

3. O regime constitucional dos direitos, liberdades e garantias é extensivo aos direitos fundamentais dos trabalhadores (artigo 17º); e o direito à greve é, na realidade, um desses direitos⁷.

4. A suspensão em referência está constitucionalmente condicionada pela verificação do estado de sítio ou estado de emergência, como se disse.

E essa verificação e declaração é da exclusiva competência do Presidente da República, mediante autorização do Conselho da Revolução, não podendo prolongar-se para além de trinta dias sem ratificação da Assembleia da República [artigo 137º, n.ºs 1, alínea c), e 3].

5. Não tem, portanto, o Conselho de Ministros competência para suspender o exercício do direito à greve que aos trabalhadores é garantido, nos termos expostos.

Mas a requisição civil, tem de convir-se, não chega a ferir esse direito, não podendo haver-se como correspondente à suspensão do seu exercício.

⁷ Sobre o que deve entender-se por direitos fundamentais dos trabalhadores, veja-se o parecer nº 18/78, desta Comissão (*Pareceres da Comissão Constitucional*, 6º vol., pp. 16 e segs.).

6. A requisição civil traduz-se por um conjunto de medidas determinadas pelo Governo, enfim, medidas administrativas tomadas a título excepcional, que vão da prestação de serviços à cedência e utilização temporária de bens (artigo 1º do Decreto-Lei nº 637/74).

E tem por finalidade assegurar o funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais da economia nacional.

Digamos que corresponde a uma situação que fica aquém do estado de emergência e em que o conjunto de medidas pode inclusivamente criar condições para afastar a necessidade de o declarar.

7. O diploma da requisição civil, anterior embora à Constituição vigente, assenta ele mesmo numa lei constitucional (citada Lei Constitucional nº 3/74) que igualmente decorreu do Programa do Movimento das Forças Armadas.

8. Não se mostra, em última análise, contrário à mesma Constituição ou aos princípios nela consignados; sendo certo que por esta cabe ao Governo, no exercício das suas funções administrativas, praticar todos os actos e tomar todas as providências à satisfação das necessidades colectivas [artigo 202º, alínea g), da Constituição da República Portuguesa].

E há que reconhecer que a competência atribuída ao Governo em matéria de requisição civil, não só não colide com essa sua competência constitucional como com ela perfeitamente se harmoniza⁸.

9. De onde, não se mostrando o mencionado Decreto-Lei nº 637/ 74 contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados, dever o mesmo considerar-se em vigor, nos precisos termos do respectivo artigo 293º, nº 1º⁹.

V

1. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira ficou dependente de estatutos a elaborar pelas assembleias regionais e a discutir e a aprovar pela Assembleia da República (artigo 228º da Constituição da República Portuguesa).

E ficou designado um prazo para esse efeito quanto a estatutos provisórios (30 de Abril de 1976)¹⁰ a vigorarem até à promulgação dos definitivos (respectivo artigo

⁸ A dúvida apenas poderá surgir em casos pontuais susceptíveis de colidir com o próprio direito à greve (veja-se Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigo 59º, nota VII).

⁹ O que talvez seja de duvidar é a viabilidade concreta das medidas por esse diploma introduzidas.

Em França, a requisição civil caiu em desuso; e, entre nós, o menos que se poderá dizer é que as experiências até agora tentadas não parecem felizes.

¹⁰ Os estatutos provisórios das regiões autónomas foram publicados naquela data de 30 de Abril de 1976 (Decretos-Leis nºs 318-B/76 e 318-D/76) sofrendo alterações em 1 de Junho de 1976 (Decretos-Leis nºs 427-D/76 e 427-F/76) e encontrando-se por enquanto substituído por estatuto definitivo apenas o respeitante ao arquipélago dos Açores, aprovado pela Assembleia da República (Lei nº 39/80, de 5 de Agosto).

302º, nº 3).

2. A autonomia exerce-se no quadro da Constituição que, na falta de uma precisa «reserva», pode deixar para a lei domínios mais ou menos amplos; enquanto que não terão validade as leis e os decretos-leis que infriam direitos das regiões consagrados nos respectivos estatutos (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotações ao artigo 228º).

3. No âmbito da autonomia, e em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, é-lhes reconhecido o direito de legislar e de exercer o poder executivo próprio [artigo 229º, nº 1, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa].

4. E a transferência que se operou pelo Decreto-Lei nº 123/ 80, para os governos regionais, quanto à faculdade de exercício da requisição civil, teve lugar no âmbito da aludida autonomia; portanto, com aquelas limitações.

VI

1. É da exclusiva competência da Assembleia da República a legislação sobre os direitos, liberdades e garantias [artigo 167º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa].

O mencionado diploma não veio, porém, legislar sobre essa matéria: limitou-se a uma transferência, para os governos regionais, de atribuições até aí reservadas ao Governo da República.

2. Que o último tinha as atribuições que por essa via transferiu, ou seja, a faculdade de tomar as medidas que integram o conceito de «requisição civil» (artigo 1º do Decreto-Lei nº 637/74), resulta isso, textualmente, do próprio diploma em que a mesma requisição civil se acha regulada

VII

1. A transferência em causa, que a tanto se limitou o diploma de que se solicita a apreciação de inconstitucionalidade, circunscreve-se, assim, à competência do Governo, no exercício das suas funções legislativas (artigo 201º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa), uma vez que, restringindo-se a atribuições específicas reconhecidas na Lei (citado Decreto-Lei nº 637/74), não ressalta que hajam, por essa forma, sido invadidas as esferas de competência do Conselho da Revolução e da Assembleia da República.

2. Enfim, o diploma em referência (citado Decreto-Lei nº 123/ 80), cuja constitucionalidade é posta em causa, assenta no princípio da autonomia, princípio que a Constituição da República reconhece, a ele se circunscrevendo.

3. É no desenvolvimento desse princípio que o diploma surge publicado, sucedendo que ao Governo compete, no exercício das funções legislativas, fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes

jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam [citado artigo 201º, nº 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa].

VIII

1. A autonomia político-administrativa das regiões autónomas, dotadas como são estas de poderes executivos próprios, não só justifica como até, no quadro traçado, parece impor, em matéria de interesses específicos, que sejam os respectivos governos os mais indicados para tomar as medidas adequadas à satisfação das suas necessidades colectivas em crise.

2. Daí que a transferência por parte do Governo da República, e o diploma em apreciação não foi além dela, das suas atribuições quanto a requisição civil para os executivos insulares, não configure qualquer das formas de inconstitucionalidade material ou orgânica.

IX

1. Finalmente, o diploma posto em causa, referido Decreto-Lei nº 123/80, não pode considerar-se como inserido na denominada «legislação do trabalho», nos termos do artigo 2º, nº 1, alínea e), da Lei nº 16/79, de 26 de Maio.

Com efeito, ele não regulamenta o exercício do direito à greve mas tão-somente uma transferência de competência conferida noutra diploma (Decreto-Lei nº 637/74); no qual, por sua vez, tão-pouco é esse direito à greve que se encontra regulado e sim apenas uma situação que só eventualmente com ela poderá relacionar-se.

2. Para além da aludida transferência de competência, o diploma posto em causa nada inovou quanto à questão básica da requisição civil.

3. E daí que não possa ser fonte de uma inconstitucionalidade formal, sequer, a falta de participação, para que não havia lugar, dos trabalhadores ou das associações sindicais [artigos 56º, alínea d), e 58º, nº 2, alínea a), da Constituição da República Portuguesa] na elaboração do mencionado diploma.

Conclusão

A Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução:

a) Não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade, quer material quer orgânica, do Decreto-Lei nº 123/80, de 17 de Maio, por haver sido elaborado no uso da competência legislativa do Governo conferida pelo artigo 201º, nº 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa e sem prejuízo dessa mesma competência no âmbito dos interesses nacionais.

b) Tão-pouco se deverá pronunciar pela inconstitucionalidade formal do mesmo diploma; porquanto, circunscrevendo-se a uma mera transferência de atribuições executivas, sem nada inovar quanto a estas, não dependia o mesmo da participação dos trabalhadores ou das associações

sindicais.

Lisboa e Comissão Constitucional, 7 de Maio de 1981. - *Hernani de Lencastre - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - Jorge de Figueiredo Dias* (vencido, em parte. Votei, com efeito, no sentido de considerar organicamente inconstitucional o diploma em apreciação, por me ter convencido que a transferência para os governos regionais, no âmbito da respectiva região autónoma, das competências atribuídas ao Governo da República no que respeita à requisição civil é matéria atinente a «direitos, liberdades e garantias», nos termos e para os efeitos da alínea c) do artigo 167º da Constituição e, portanto, da competência exclusiva da Assembleia da República) - *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido, em parte, nos termos, fundamentalmente, da declaração de voto que antecede, do Exmo. Vogal Doutor Figueiredo Dias) - *Armindo Ribeiro Mendes* (vencido, em parte, nos termos e pelos fundamentos constantes da declaração de voto do Exmo. Vogal Prof. Doutor Figueiredo Dias) - *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 103/81

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

1 - Não dever pronunciar-se pela inconstitucionalidade, quer material quer orgânica, do Decreto-Lei n° 123/80, de 17 de Maio, por haver sido elaborado no uso da competência legislativa do Governo conferida pelo artigo 201°, n° 1, alínea c), da Constituição da República e sem prejuízo dessa mesma competência no âmbito dos interesses nacionais

2 - Não dever pronunciar-se pela inconstitucionalidade formal do mesmo diploma, porquanto, circunscrevendo-se a uma mera transferência de atribuições executivas, sem nada inovar quanto a estas, não dependia o mesmo da participação dos trabalhadores ou das associações sindicais.

Aprovada em Conselho da Revolução em 13 de Maio de 1981.

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

(*Diário da República*, 1ª série, n° 117, de 22 de Maio de 1981.)

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Decreto-Lei nº 123/80, de 17 de Maio

A Constituição da República e os estatutos provisórios consagram a autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

A autonomia regional constitucionalmente consagrada só ganha sentido na medida em que se transfiram competências para os órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

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

Artigo 1º São transferidas para os governos regionais, no âmbito da respectiva região autónoma, as competências atribuídas ao Governo no que respeita à requisição civil.

Art. 2º Quando a requisição civil se fizer nos termos do nº 3 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 637/74, de 20 de Novembro, consideram-se como Ministros interessados para a referenda da portaria aí referida o Ministro da Defesa Nacional e o Ministro da República para a respectiva região autónoma.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 24 de Abril de 1980. -
Francisco Sá Carneiro.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(Diário da República, 1ª série, nº 114, de 17 de Maio de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 10/81

Salário máximo - Princípio da igualdade.

1. Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 281º da Constituição, foi solicitada ao Presidente do Conselho da Revolução pelo Presidente da Assembleia da República a declaração de inconstitucionalidade dos Decretos-Leis nºs 410/74, de 5 de Setembro, e 607/74, de 12 de Novembro. O Presidente da Assembleia da República fez acompanhar o seu pedido de uma exposição elaborada pelo Deputado Jorge Miranda, na qual este último apresentava fundamentos para que aquela entidade suscitasse a questão de inconstitucionalidade dos aludidos diplomas. O Presidente da Assembleia da República declarou logo não desejar «usar do prazo de pronúncia».

De harmonia com o disposto na alínea a) do artigo 284º da Constituição e na alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão chamada a emitir parecer.

2. O requerimento subscrito pelo Deputado da Acção Social-Democrata Independente Doutor Jorge Miranda, que fundamenta a solicitação do Presidente da Assembleia da República, indica detalhadamente as razões pelas quais se suscitam ao subscritor fundadas dúvidas a respeito da constitucionalidade dos Decretos-Leis nºs 410/74, de 5 de Setembro, e 607/74, de 12 de Novembro, à luz do princípio fundamental da igualdade consignado no artigo 13º da Constituição.

São as seguintes as razões invocadas como fundamento de tais dúvidas:

O Decreto-Lei nº 410/74 estabeleceu que, em caso algum, o quantitativo mensal das prestações de reforma resultantes do exercício de uma ou mais actividades poderia exceder o vencimento legalmente fixado para o cargo de Ministro. As alterações posteriores introduzidas pelo Decreto-Lei nº 607/74 não afectaram o conteúdo preceptivo essencial do primeiro diploma;

A Constituição dispõe que incumbe ao Estado, entre outras tarefas relativas à prestação do trabalho e ao estatuto do trabalhador, o estabelecimento e a actualização do salário mínimo nacional, bem como do salário máximo [artigo 54º, alínea a)];

Os Decretos-Leis nºs 49-B/77, de 12 de Fevereiro, e 113/78, de 29 de Maio, em cumprimento do aludido preceito constitucional, estabeleceram os montantes do salário máximo nacional;

Porém, o Decreto-Lei nº 440/79, de 6 de Novembro, revogou a anterior legislação, estatuidando que a remuneração de base mensal máxima dos trabalhadores ao serviço de quaisquer entidades patronais seria objecto de legislação especial, a qual não foi até ao momento publicada;

Ainda que estivesse em vigor norma fixadora do montante do salário máximo nacional, mesmo assim, verificar-se-ia uma discrepância entre os regimes dos Decretos-Leis nºs 410/74 e 607/74 e o regime do artigo 54º, alínea a), da Constituição, já que o vencimento de Ministro não foi até agora adoptado como critério de fixação do referido salário máximo,

ocorrendo uma clara diferença de tratamento «entre as pessoas que recebam pensões - cujo quantitativo máximo será sempre esse vencimento - e os trabalhadores - cujo salário ou, agora, não tem limite máximo ou virá a ter um limite máximo segundo critério diverso» (a fls. 5 dos autos de parecer nº 5/81);

Não deixando de se reconhecer que existe uma diferença entre as naturezas do salário e das pensões de reforma ou de invalidez, afirma-se que, para o correcto entendimento da norma constitucional do artigo 54º, alínea a), tal diferença não tem relevância específica, já que a ratio legis deste preceito (assegurar uma evidente finalidade igualitária de justiça social e de solidariedade) deve alegadamente «valer tanto para as remunerações auferidas a título de trabalho como para as remunerações auferidas a título de pensão por aqueles que deixem de o poder prestar; e deve valer da mesma maneira» (a fls. 6 dos referidos autos);

A título de lugar paralelo considerado bem significativo, é referida a revogação do Decreto-Lei nº 446/74, de 13 de Setembro (diploma que estabelecia um limite máximo às remunerações a praticar em certas categorias de empresas) pelo Decreto-Lei nº 223/77, de 30 de Maio, sendo para tal invocado pelo próprio legislador, neste último diploma, que o decreto-lei revogado estava prejudicado por, entre outros preceitos, o artigo 54º, alínea a), da Constituição¹¹.

3. De harmonia com o preceituado no nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, o Presidente da Comissão Constitucional notificou o Primeiro-Ministro para se pronunciar, querendo, sobre o pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade.

Foi recebida resposta subscrita pelo Chefe de Gabinete do Primeiro-Ministro, na qual se sustenta não existir no caso apontado qualquer violação do princípio constitucional da igualdade, em virtude de:

Ser diferente a situação de quem aufere salários e a de quem aufere pensões;

Só poder considerar-se haver violação do princípio constitucional da igualdade «no caso de se tratarem designadamente, entre si, as pessoas que trabalham, ou, entre si, as pessoas que recebem pensões»;

A não pensar-se do modo apontado, poder criar-se o risco de se cair em posições tão extremas «que nos levarão, com toda a lógica, a considerar inconstitucional um hipotético decreto-lei estipulando que o subsídio de desemprego não pode ser superior ao vencimento de um Ministro» (ofício nº 1933, de 19 de Fevereiro de 1981, a fls. 17 dos autos de parecer nº 5/81).

¹¹ A fls. 14 dos presentes autos acha-se uma comunicação do Doutor Jorge Miranda, endereçada ao Presidente da Assembleia da República, em que declara tratar-se de mero lapso a formulação restritiva do nº 8 da sua anterior comunicação. Fica, assim, submetida a apreciação a questão da alegada inconstitucionalidade dos Decretos-Leis nºs 410/74 e 607/74, considerados na sua globalidade.

4. Cumpre, pois, analisar a questão de inconstitucionalidade suscitada.

E preliminarmente fica reafirmado o princípio de que esta Comissão Constitucional se considera, embora por maioria dos seus membros, competente para apreciar e formular um juízo acerca da alegada inconstitucionalidade de normas de direito ordinário anterior à entrada em vigor da Constituição de 1976, podendo assim apreciar a suscitada questão de inconstitucionalidade dos Decretos-Leis n^{os} 410/ 74 e 607/74¹².

5. Estabelecida assim a competência da Comissão Constitucional para a elaboração do presente parecer, convirá agora versar as soluções encontradas em 1974 pelo legislador e que foram sucessivamente incorporadas nos Decretos-Leis n^{os} 410/74 e 607/74.

Como é sabido, os referidos diplomas foram publicados poucos meses após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e procuraram pôr termo a situações reputadas de abusivas ou socialmente injustas, provenientes do regime deposto por aquela revolução.

Logo no *Programa do Movimento das Forças Armadas* se previa, entre as medidas a curto prazo, que o Governo Provisório deveria lançar os fundamentos de:

a) Uma nova política económica, posta ao serviço do Povo Português, em particular das camadas da população até agora mais desfavorecidas, tendo como preocupação imediata a luta contra a inflação e a alta excessiva do custo de vida, o que necessariamente implicará uma estratégia antimonopolista;

b) Uma nova política social que, em todos os domínios, terá essencialmente como objecto a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade da vida de todos os portugueses. [Parte B), n^o 6.]

E, em cumprimento destes preceitos, veio o Decreto-Lei n^o 217/74, de 27 de Maio, introduzir um conjunto de medidas de alcance económico e social¹³, entre as quais se contava a instituição de um *salário mínimo* de 3300\$, o aumento dos abonos de família e a instituição de uma pensão social «abrangendo as pessoas que não estando incluídas nos regimes de previdência se encontram neste momento inscritas nas instituições de assistência»¹⁴.

¹² Acerca das diferentes posições perfilhadas no seio da Comissão Constitucional ao longo da sua existência, podem ver-se, entre outros, os Acórdãos n^o 40 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, n^o 269, pp. 61 e segs., e *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Dezembro de 1977, pp. 71 e segs.); n^o 41 (in *Boletim*, n^o 271, pp. 111 e segs., e mesmo *Apêndice*, pp. 82 e segs.); n^o 68 (in *Apêndice ao Diário da República*, de 3 de Maio de 1978, pp. 14 e segs.), e n^o 149 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, n^o 285, pp. 135 e segs., e *Apêndice ao Diário da República*, de 31 de Dezembro de 1979, pp. 42 e segs., declaração de voto na p. 46). E ainda o parecer n^o 3/78, n^o 5, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 4^o vol., pp. 226-227.

¹³ Expressa-se assim o preâmbulo deste decreto-lei: «Passada uma primeira fase de intervenções dirigidas essencialmente a assegurar o funcionamento corrente da vida do País e a evitar as tentativas de especulação económica, é tempo de adoptar um conjunto de disposições que simultaneamente possam abrir caminho para a satisfação de justas e prementes aspirações das classe» trabalhadoras e dinamizar a actividade económica» (n^o 2).

¹⁴ Pretendia-se assim «dar os primeiros passos no sentido de substituição progressiva dos

Por outro lado, e com carácter patentemente conjuntural, fixava este Decreto-Lei nº 217/74 o congelamento ou estabilização durante trinta dias das remunerações iguais ou superiores a 7500\$ mensais, dos preços dos bens e serviços em todos os estádios de produção, transformação e comercialização, das rendas dos prédios urbanos, etc.¹⁵

Ora, na sequência destas primeiras medidas de carácter urgente, veio o II Governo Provisório a publicar um diploma relativo às pensões de reforma, invalidez ou atribuídas aos beneficiários por qualquer outro título relativo à cessação da prestação de trabalho - o Decreto-Lei nº 410/74, agora submetido à apreciação da sua constitucionalidade.

Transcreve-se o preâmbulo deste diploma pela importância que reveste na justificação das soluções legislativas então introduzidas:

Tendo em conta os princípios de justiça social e a vontade de eliminação de todas as formas de abusos que caracterizam a actuação do Governo Provisório no cumprimento do Programa do Movimento das Forças Armadas, *não é possível continuar a reconhecer-se a um pequeno e privilegiado sector da população o direito de auferir pensões de reforma de valor manifestamente excessivo, quando as pensões garantidas à larga maioria dos trabalhadores não atingem ainda limites que se possam considerar sequer satisfatórios para atender às necessidades mínimas de subsistência dos reformados e suas famílias.*

Simultaneamente, determina-se que as normas a que obedece o cálculo das pensões de reforma dos corpos gerentes e empregados de quaisquer empresas não podem ser mais favoráveis do que as que são praticadas no cálculo das pensões da generalidade dos trabalhadores das respectivas empresas.

*O presente diploma tem, assim, por objectivo estabelecer que, em caso algum, o quantitativo mensal das prestações de reforma resultante do exercício de uma ou mais actividades possa exceder o vencimento legalmente fixado para o cargo de Ministro (os itálicos são nossos)*¹⁶.

sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social» (nº 5 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 217/74). Este diploma acha-se totalmente revogado hoje [cf. Decreto-Lei nº 170/80, de 29 de Maio, artigo 18º, alínea b)].

¹⁵ No Programa do I Governo Provisório, constante do Decreto-Lei nº 203/ 74, de 15 de Maio, enumeravam-se as mais urgentes medidas no plano de política geral e de políticas sectoriais. No que se refere à política social, anunciava-se a criação de um *salário mínimo* que seria generalizado progressivamente aos vários sectores do mundo do trabalho, a adopção de novas providências de protecção na invalidez, na incapacidade e na velhice, a substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social, além de outras medidas (ponto 5 do preâmbulo).

¹⁶ Valerá a pena recordar neste contexto o *Programa de Política Económica e Social*, vulgarmente conhecido como Plano Melo Antunes, aprovado pelo III Governo Provisório em 7 de Fevereiro de 1975, após apreciação do Movimento das Forças Armadas. De harmonia com a sua parte

6. O Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro, previa que as normas dele constantes entrassem em vigor em 1 de Setembro de 1974 (artigo 9º). Porém, cerca de dois meses depois da publicação deste diploma, surgia um novo diploma que alterava três preceitos do Decreto-Lei nº 410/74 e adiava a entrada em vigor do novo regime para o dia 1 de Dezembro de 1974 - Decreto-Lei nº 607/74, de 12 de Novembro. Este último diploma referia no preâmbulo que «algumas das disposições do Decreto-Lei 410/74, de 5 de Setembro, *poderiam originar a criação de situações de injustiça*» e tal risco era apresentado como fundamento para as alterações da redacção do nº 1 do artigo 1º e dos artigos 4º e 6º deste último decreto-lei, afirmando expressamente o legislador que entendia «deverem ser evitadas» tais situações de injustiça.

Porque o pedido de apreciação de inconstitucionalidade abrange todo o articulado em vigor do Decreto-Lei nº 410/74 (incluindo, claro, as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 607/74)¹⁷, passar-se-á a analisar o mesmo diploma, artigo por artigo.

O artigo 1º consagra a medida fundamental anunciada pelo legislador no preâmbulo:

1 - O quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou a qualquer outro título relativo à cessação da prestação de trabalho não pode, em caso algum, exceder o vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro¹⁸.

2 - O disposto no número anterior refere-se à soma dos quantitativos resultantes do exercício de todas as actividades profissionais desempenhadas pelo beneficiário.

introdutória, lembra este Plano que, após as hesitações iniciais acerca da posição do Programa do I Governo Provisório (na parte em que referia a impossibilidade de proceder a grandes «reformas de fundo» da sociedade portuguesa), em breve se fez sentir a necessidade de interpretar a expressão «nova política económica» como implicando uma «rotura com um sistema que se considerava não só caduco, inoperante e corrupto, como essencialmente *colocado ao serviço de estratos da população que acumulavam privilégios e benefícios em detrimento sistemático da grande maioria do povo português*. Rotura que não significa, fatalmente, transformações violentas e bruscas, nem sequer mudanças radicais da ordem jurídica preexistente, nomeadamente quanto ao direito de propriedade. O «25 de Abril» não pôs em causa o direito à propriedade privada, como não recusa, muito pelo contrário, o direito à livre iniciativa e à autonomia das decisões individuais e privadas, desde que não colidam com os interesses reais do País» (nº 3).

¹⁷ Remete-se para o segundo requerimento do Deputado Jorge Miranda referido na nota 1 deste parecer.

¹⁸ A formulação inicial deste nº 1, era relativamente obscura na medida em que estabelecia que o quantitativo indicado no texto não podia, em caso algum, exceder «o valor que resultar da aplicação do vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro das normas a que se refere o artigo 3º». Podem consultar-se os despachos interpretativos entretanto publicados sobre este Decreto-Lei nº 410/74 em «*Labor et Lex*», *Manual de Segurança Social*, compilação do Dr. Anacleto Viegas, 1981, pp. 113-116.

O artigo 2º estabelece o âmbito de aplicação pessoal das normas do diploma, estatuidando que este abrange os subscritores da Caixa Geral de Aposentações, os trabalhadores inscritos nas Caixas Sindicais de Previdência ou nas Caixas de Reforma ou Previdência, aplicando-se ainda «aos membros dos corpos gerentes de quaisquer empresas, públicas, de economia mista ou privada, ainda que não sejam, nessa qualidade, subscritores da Caixa Geral de Aposentações nem beneficiários de qualquer instituição de previdência de 1ª ou 2ª categorias e mesmo que o encargo com o pagamento dos quantitativos a que se refere o nº 1 do artigo anterior seja suportado pelas empresas onde prestam a sua actividade».

No artigo 3º contém-se uma importante norma imperativa destinada a regular os casos futuros, dentro de um espírito de democraticidade, de igualdade de situações e de impedimento de criação de privilégios ou benefícios para minorias:

No cálculo das pensões dos membros dos corpos gerentes e de empregados de quaisquer organismos e empresas, públicas, de economia mista ou privadas, não podem ser praticadas normas mais favoráveis do que as que são observadas no cálculo das pensões que beneficiam a generalidade dos trabalhadores abrangidos pelo regime geral de previdência estabelecido para o respectivo organismo ou empresa.

Mas a nova redacção do artigo 4º veio esclarecer que não só era aplicável às prestações das pensões em curso o limite máximo do nº 1 do artigo 1º como também às normas de cálculo fixadas no artigo 3º¹⁹.

O artigo 5º dispõe que, sem prejuízo do estabelecido nos artigos anteriores, «os descontos para a Previdência continuam a incidir sobre o montante dos salários efectivamente recebidos».

O artigo 6º, na sua redacção actual tal como na anterior, contempla a situação de cumulação de pensões de invalidez ou reforma com salários ou outras remunerações provenientes de prestação de trabalho:

1 - Os pensionistas que recebam de instituições de previdência ou empresas referidas no artigo 2º pensões que, somadas a proventos resultantes do exercício de actividades profissionais remuneradas, excedam o vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro perdem, enquanto esta acumulação se verificar, o direito ao quantitativo das pensões na parte em que seja excedido aquele limite²⁰.

¹⁹ A primitiva redacção do artigo 4º limitava-se a mandar aplicar o preceituado no diploma às pensões em vigor «sempre que o seu valor ultrapasse o limite fixado no artigo 1º». A interpretação do artigo 4º, à luz do artigo 12º do Código Civil, parece levar a que esta norma se aplique só às prestações vincendas.

²⁰ A redacção primitiva do nº 1 previa a situação de a cumulação de rendimentos provenientes de pensões de reforma ou invalidez e de exercício de outras actividades remuneradas levar os beneficiários a receber proventos superiores a um terço do vencimento de Ministro: neste caso, poderiam os interessados optar pela suspensão das pensões enquanto fossem auferidos os proventos, ou pela diminuição do montante dos proventos «devendo, contudo, esses ajustamentos ser apenas parciais quando tal for necessário para evitar que o rendimento total se situe abaixo de um terço do vencimento de Ministro».

2 - O quantitativo das pensões devidas pelas empresas referidas no artigo 2º, na parte em que exceda o limite fixado no número anterior, reverte para a Caixa Nacional de Pensões, e será afectado ao respectivo fundo de reserva.

3 - Os pensionistas que iniciam o exercício de actividades profissionais remuneradas ou cujos rendimentos provenientes dessas actividades sejam alterados deverão apresentar às entidades que lhes pagam as respectivas pensões a declaração desses factos, comunicando também o montante das retribuições que passam a auferir, confirmada pela entidade patronal, até ao fim do mês em que ocorrerem.

4 - Os pensionistas que exerçam actividades profissionais remuneradas à data da entrada em vigor do presente diploma deverão apresentar a declaração referida no número anterior até ao fim do mês de Dezembro de 1974.

O artigo 7º estatui as sanções para o incumprimento do diploma, estabelecendo que o produto das respectivas multas reverte para a Caixa Geral de Aposentações ou para a Caixa Nacional de Pensões, consoante se trate de subscritores daquela Caixa ou dos restantes casos:

Obrigação de reposição em dobro a cargo do beneficiário que haja recebido quantitativos em excesso;

Multa para a entidade patronal, igual ao décuplo das quantias indevidamente pagas;

Em caso de reincidência, os montantes atrás referidos serão elevados ao dobro.

Por último, o artigo 8º limita-se a estabelecer que as dúvidas suscitadas na execução do diploma serão resolvidas por despacho ministerial conjunto dos Ministros das Finanças e dos Assuntos Sociais e dos Ministros especialmente competentes para cada caso.

7. Analisado o conteúdo das normas em vigor do Decreto-Lei nº 410/74, ressalta que tais normas se podem qualificar como pertencendo a um ramo de direito com autonomia, o chamado *direito da segurança social*²¹.

²¹ Não se ignora a dificuldade de caracterização dogmática do direito da segurança social. Na verdade, a *segurança social* é ainda hoje encarada como uma teoria geral de compreensão interdisciplinar que «representa uma reflexão sobre os resultados da cooperação internacional e os dados das experiências nacionais em matéria de segurança social» (Dr. António da Silva Leal, «O direito à Segurança Social», in *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, 2º vol., 1978, p. 338). É, pois, essencialmente «uma ideia política, cuja aceitação comporta uma determinada solução dos problemas dos cidadãos que se encontram em situações de necessidade por estarem privados dos meios de subsistência» (Mattia Persiani, «Sicurezza sociale», in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, 1976, p. 300). Mas ainda que se reconheça que a teoria geral da segurança social se pode identificar com o direito, a economia ou a sociologia da segurança social, parece lícito considerar como autónomo o ramo de Direito que consagra a disciplina normativa de certa organização de segurança social, no caso a portuguesa. Neste sentido se fala de direito de segurança social como algo de diverso do direito do trabalho ou do direito administrativo. Vejam-se J. J. Dupeyroux, *Securité Sociale*, 1965, pp. 6 e segs.; Jacques Doublet, *Securité Sociale*, 5ª ed., 1972, pp. 11 e segs.; e J. J. Ribas, M.-J. Jonczy e J.-C. Séché, *Traité de Droit Social Européen*, 1978, p. 41 (estes últimos autores consideram o direito de segurança social como uma divisão do direito social).

É clara a intenção do legislador em 1974 de converter progressivamente os sistemas imperativos de previdência e assistência social do anterior regime num sistema integrado de segurança social. O âmbito de aplicação pessoal deste diploma, constante do artigo 2º atrás transcrito, mostra que há a pretensão legislativa de tratar unitariamente as matérias à luz de uma teoria geral da segurança social, abrangendo-se os casos dos servidores do Estado inscritos na Caixa Geral de Aposentações e também os dos trabalhadores das empresas submetidas ao direito privado.

Pensa-se ser necessário invocar desde já a natureza das normas do diploma em apreciação para evitar a tentação de fazer uma aplicação analógica de normas específicas do direito de trabalho à situação dos reformados e inválidos, ou a consideração simplista de que os princípios de ambos os ramos de direito são comuns.

8. Na Constituição de 1976, surgem em diversos passos referências à *noção de segurança social*.

Na parte I (*Direitos e deveres fundamentais*), surge no título III, subordinado à epígrafe «*Direitos e deveres económicos, sociais e culturais*», um capítulo dedicado aos direitos e deveres sociais (capítulo III).

O primeiro artigo deste capítulo (artigo 63º) acha-se subordinado à epígrafe «*segurança social*» e estatui:

1 - Todos têm direito à segurança social.

2 - Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras.

3 - A organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência das instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado.

4 - O sistema de segurança social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho²².

Fica assim reconhecida constitucionalmente a obrigação de o Estado criar um sistema de segurança social com as características de universalidade, integralidade, unificação, descentralização e participação²³ destinado a tutelar a integridade física dos cidadãos e as suas condições de suficiência económica perante os riscos decorrentes dos eventos previstos no nº 4 do artigo 63º.

²² Vejam-se ainda as referências à segurança social nos artigos 58º, nº 2, alínea b), 108º, nº 1, alínea b), e nº 5 e sobre toda esta matéria o citado artigo do Dr. António da Silva Leal. «O direito à Segurança Social», na obra colectiva *Estudos sobre a Constituição*, 1978, 2º vol., pp. 335 a 372 e o comentário dos Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, pp. 166-168.

²³ Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, p. 167.

Face às soluções constitucionais acolhidas nesta matéria, poder-se-á dizer que o Decreto-Lei nº 410/74 revela qualquer incompatibilidade com a Lei Fundamental? Afigura-se que não existe tal incompatibilidade.

A motivação do legislador pré-constitucional ao publicar o Decreto-Lei nº 410/74 pode reconduzir-se à necessidade sentida de moralizar certas práticas sociais consentidas pelo anterior regime, em que um núcleo restrito de empresas de maior capacidade financeira concedia elevadas pensões de reforma aos membros dos seus corpos gerentes que tivessem um número mínimo de anos de desempenho dos respectivos cargos ou atribuía aos quadros administrativos ou técnicos superiores dessas mesmas empresas pensões de reforma de montante muito superior às pensões vigentes na maioria das empresas portuguesas. Logo após a Revolução de 25 de Abril, tinham sido publicamente denunciados certos casos de manutenção de verdadeiras clientelas de antigos administradores de empresas auferindo pensões de reforma de montante muito elevado, situações que correspondiam frequentemente à institucionalização do chamado «tráfico de influências», tanto mais que muitas dessas pessoas haviam desempenhado anteriormente cargos de importância política no Governo ou na Administração Pública²⁴.

Houve assim o propósito confessado de introduzir correcções destinadas a eliminar certas anomalias patentes, de forma a assegurar uma maior igualdade num período de mutação histórica.

Ora a apontada *ratio legis* adequa-se perfeitamente aos objectivos prosseguidos pela Constituição de 1976, atendendo a que nesta mesma Constituição se qualifica Portugal como uma república soberana baseada «na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes» (artigo 1º), incumbindo ao Estado tarefas bem caracterizadas na criação de condições que permitam promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem [artigo 9º, alínea c)].

9. As pensões de reforma, de invalidez ou equiparadas gozam de um regime mais favorável do que o da generalidade das remunerações provenientes da prestação de trabalho.

Enquanto que os rendimentos de trabalho, em dinheiro ou em espécie, de natureza contratual ou não, periódicos ou ocasionais, fixos ou variáveis, seja qual for a sua proveniência ou o local, moeda e forma estipulada para o seu cálculo e pagamento, estão sujeitos a imposto profissional (artigo 1º do Código do Imposto Profissional), não constituem matéria colectável deste mesmo imposto «as pensões e subsídios de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência, ainda que concedidas facultativamente, incluindo os complementos de pensões» [artigo 3º, alínea b), do mesmo diploma]²⁵.

²⁴ Relembra-se o preâmbulo do Decreto-Lei nº 410/74: «[...] não é possível continuar a reconhecer-se a um pequeno e privilegiado sector da população o direito de auferir pensões de reforma de valor manifestamente excessivo, quando as pensões garantidas à larga maioria dos trabalhadores não atingem ainda limites que se possam considerar sequer satisfatórios [...]».

²⁵ A actual redacção desta alínea foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 312/76, de 28 de Abril. A redacção inicial do Código parecia abranger todas e quaisquer pensões de aposentação, reforma ou invalidez. O Decreto-Lei nº 209/75, de 28 de Abril, introduziu uma restrição, entretanto eliminada: só não constituiriam matéria colectável as pensões de aposentação, reforma ou invalidez, desde que tivessem sido oportunamente satisfeitas as quotizações determinantes desse direito e sobre as mesmas tivesse

Segundo o Dr. Brás Teixeira, o fundamento da norma da alínea b) do artigo 3º do Código do Imposto Profissional «parece claro; dispondo o artigo 1º do Código que o imposto recai sobre os rendimentos do trabalho, o artigo 3º (que mais rigorosamente deveria ser o artigo 2º) vem delimitar negativamente a incidência real do imposto, excluindo dela certas importâncias que, sendo embora pagos a empregados, em atenção directa ou indirecta à relação laboral não são nunca verdadeiros rendimentos de trabalho»²⁶.

Já no que toca à tributação do imposto complementar, o regime de ambas as espécies de proventos (pensões e salários) é análogo: entram no cômputo do rendimento global das pessoas singulares os rendimentos do trabalho, «incluindo os abonos e pensões relativos à situação de reserva, de aposentação e de reforma», e também «as pensões e rendas temporárias ou vitalícias» (artigo 3º, nºs 4 e 6, do Código do Imposto Complementar)²⁷.

10. Parece chegada a altura de confrontar o regime instituído para as pensões de reforma e de invalidez em 1974 com o regime constitucional consagrado para as remunerações de trabalho.

Como atrás ficou dito, a instituição de um *salário mínimo nacional* foi uma conquista do 25 de Abril²⁸.

Mas tal salário mínimo foi apenas uma das várias medidas adoptadas pelo Governo numa óptica de estabelecimento de uma política global de rendimentos.

Ora, desde o I Governo Provisório e, em especial, com o Programa de Política Económica e Social de 1975, procurou-se institucionalizar a criação de órgãos de consulta técnico-económica que propusessem orientações gerais relativas às políticas de preços e rendimentos (salários e lucros) a nível nacional, a par da instituição de um subsídio de desemprego tendencialmente universal, bem como de uma política de «progressiva fixação de uma correspondência entre as prestações de segurança social e as necessidades sociais e estabelecimento de quantitativos mínimos e máximos, bem como a continuação da política de uniformização dos vários regimes existentes»²⁹. A

incidido o imposto profissional, quando devido.

²⁶ «Notas sobre imposto profissional», in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 126, pp. 16 e 17, passo transcrito em Dr. Cardoso Mota, *O Imposto Profissional*, 1977, p. 204.

²⁷ Veja-se, quanto às isenções, o artigo 8º do Código de Imposto Complementar e, quanto à função pública, o disposto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 45 399, de 30 de Novembro de 1963. Também em matéria de imposto profissional, os funcionários e agentes da Administração Pública e da administração autárquica gozam de uma isenção pessoal [artigo 4º, alíneas a) e b), do respectivo Código].

²⁸ Veja-se o artigo 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 217/74, de 27 de Maio.

Sobre o salário mínimo podem ver-se as Convenções nºs 26, 95 e 99 da Organização Internacional do Trabalho. Quanto à evolução do direito francês do trabalho, desde um salário mínimo interprofissional garantido (SMIG. Instituído em 1952) para um salário mínimo de crescimento, consulte-se J. Rivero e J. Savatier, *Droit du Travail*, 5ª ed., 1970, pp. 451 e segs.

²⁹ Formulação do ponto 50 das medidas de carácter sectorial a curto prazo do Programa de Política Económica e Social (1975). Para um confronto com a prática dos países do Mercado Comum em matéria de «condições de vida e de trabalho» (políticas de rendimentos, duração do trabalho e repouso, relações de trabalho, segurança e higiene do trabalho e protecção sanitária, segurança social, educação e

política de rendimentos englobando salários, lucros e prestações de segurança social visa assim redistribuir a riqueza no país, corrigindo assimetrias e inevitáveis desigualdades.

A Constituição de 1976 mais não fez do que receber várias das soluções de política económica e social formuladas e ensaiadas nos anos da revolução (1974-1975).

Depois de se afirmar que todos têm o direito ao trabalho e, simultaneamente, o dever de trabalhar (salvo para aqueles que sofram diminuição de capacidade por razões de idade, doença ou invalidez), estatuem-se obrigações do Estado não só quanto à garantia do direito ao trabalho como também quanto à tutela do exercício dos próprios direitos dos trabalhadores, prevendo-se ainda a existência do Plano, destinado a orientar, coordenar e disciplinar a organização económica e social do país com o objectivo de construção de uma economia socialista.

Neste contexto, o artigo 54º da Constituição estabelece que incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente:

O estabelecimento e a actualização do salário mínimo nacional, bem como do salário máximo, tendo em conta, entre outros factores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento do custo de vida, o nível de desenvolvimento das forças produtivas, as exigências da estabilidade económica e financeira e a acumulação para o desenvolvimento [alínea a)].

Acrescente-se que este artigo 54º foi aprovado por *unanimidade* na Assembleia Constituinte, surgindo logo em alguns projectos de Constituição a obrigação do Estado de estabelecer e actualizar o salário mínimo nacional³⁰. A fixação de um salário máximo nacional teve na sua base uma proposta contida no projecto do Partido Socialista³¹.

No plano da legislação ordinária, o Estado vem cumprindo a obrigação constitucional, mantendo e actualizando periodicamente o salário mínimo nacional ou talvez com maior precisão, a retribuição mínima garantida (Decretos-Leis n.ºs 49-B/77, de 12 de Fevereiro; 113/78, de 29 de Maio; 440/79, de 6 de Novembro; e 480/80, de 15 de Outubro).

Já no que toca à fixação do salário máximo, a situação é diversa. O Decreto-Lei n.º 49-B/77, de 12 de Fevereiro, fixou a remuneração máxima mensal nacional em 50 000\$, estatuidando que tal máximo se aplicaria a «quaisquer trabalhadores ao serviço de quaisquer entidades patronais, de empresas públicas ou privadas e das nacionalizadas, nos termos a definir em legislação especial» (artigo 8º). Era justificada esta solução no preâmbulo do diploma pelo recurso à ideia de salvaguarda de certas

juventude, condições e qualidade de vida) cf. J. I. Ribas, M.-J. Jonczy e J.-C. Séché, *Traité de Droit Social Européen*, pp. 448 a 572.

³⁰ Artigo 30º, n.º 1, alínea b), do projecto do Partido Socialista; artigo 53º, n.º 1, alínea a), do projecto do Partido Popular Democrático (apenas se prevê o direito a um salário mínimo); e artigo 35º, n.º 6, do projecto do Partido Comunista Português (apenas se prevê a fixação por lei de um salário mínimo nacional).

³¹ Artigo 30º, n.º 1, alínea b): «O estabelecimento e actualização do salário mínimo nacional e a fixação de um vencimento máximo nacional». O Prof. Jorge Miranda preconiza a manutenção do salário máximo nacional no seu projecto de Revisão Constitucional (artigo 55º).

empresas em crise e mesmo da economia nacional em geral, sem se deixar de reconhecer que «numa óptica de construção do socialismo importa, contudo, ter em atenção que a recuperação económica se não pode fazer sem o concurso de técnicos competentes e qualificados condignamente remunerados». O Decreto-Lei nº 113/78 limitou-se a elevar o montante do salário máximo mensal para 60 000\$, conservando na parte restante a redacção do artigo 8º do Decreto-Lei nº 49-B/77.

A partir de 1979, porém, deixou de estar consagrado qualquer montante limite correspondente ao salário mensal nacional máximo. O artigo 11º do Decreto-Lei nº 440/79, de 6 de Novembro, passou a estatuir que «a remuneração máxima mensal de base dos trabalhadores ao serviço de quaisquer entidades patronais será objecto de legislação especial»³². Tal legislação não foi até ao presente publicada, como salienta o Prof. Jorge Miranda no requerimento que está na origem deste parecer. Pode, por isso, dizer-se que não existe uma remuneração máxima mensal em vigor.

11. É altura de começar a averiguar se é procedente o raciocínio por analogia sustentado, embora com dúvidas, no requerimento do Prof. Jorge Miranda para determinar a inconstitucionalização do Decreto-Lei nº 410/74, por violação do princípio constitucional de igualdade.

Liminarmente, tem-se por pacífico considerar que são dotadas de diversa natureza jurídica as pensões de reforma ou de invalidez e os salários provenientes da prestação de trabalho subordinado. Sobre este ponto, manifesta-se, de resto, acordo entre o Deputado requerente (ponto 5 do requerimento de fls. 4 a 7) e a resposta do Primeiro-Ministro.

Deve igualmente acentuar-se que está constitucionalmente prevista a existência de um *salário máximo nacional*, motivo por que sempre se pode considerar, através de um raciocínio de identidade ou de maioria de razão, que não repugna à Constituição, a fixação pelo legislador ordinário de um valor nacional para as pensões de reforma ou de invalidez, tanto mais que tais pensões têm como pressuposto a anterior prestação de trabalho pelo beneficiário, afectado entretanto pela velhice ou doença - as quais impossibilitam ou tornam inexigível o cumprimento do dever de trabalhar³³.

Em terceiro lugar, parece razoável afirmar que da circunstância de não vigorar presentemente na nossa ordem jurídica uma regulamentação do salário máximo nacional, incluindo a fixação do seu montante, não pode sem mais concluir-se que seja inconstitucional a existência de uma regulamentação para as pensões de reforma e inva-

³² Não se encontra no preambule do Decreto-Lei nº 440/79, de 6 de Novembro, explicação para a revogação do artigo 8º do Decreto-Lei nº 113/78. Crê-se que não foram alheias à solução introduzida pelo V Governo constitucional as dificuldades sentidas na fixação de uma remuneração mensal máxima face aos salários praticados em certas empresas, nomeadamente na transportadora aérea nacional. Acresceu também a circunstância de não ter nunca sido publicada a legislação regulamentadora do salário máximo, anunciada logo em 1977.

³³ As pensões de reforma ou de invalidez são qualificadas, por vezes, do ponto de vista económico, como *salários de inactividade*. Há prestações pagas no âmbito da segurança social que não têm como pressuposto necessário o anterior exercício de uma actividade de trabalho, por conta própria ou por conta de outrem: é o caso da pensão social que abrange os cidadãos portugueses, residentes no território nacional, que não se encontrem abrangidos por qualquer regime contributivo de inscrição obrigatória ou pelos regimes transitórios de pensões de previdência rural e, além disso, não aufram rendimentos de qualquer natureza ou, tendo outros rendimentos, estes não excedam um limite fixado na lei (cf. artigos 1º e 8º do Decreto-Lei nº 464/80, de 13 de Outubro). Há aqui uma visão essencialmente assistencialista de segurança social.

lidez onde se fixa um máximo nacional para estas últimas prestações. Quando muito, existirá uma inconstitucionalidade por omissão no primeiro caso, a qual poderá dar origem a uma recomendação pelo Conselho da Revolução aos órgãos legislativos competentes, nos termos do artigo 279º da Constituição.

Finalmente, não parece determinante para a solução do problema posto que haja diversos critérios para fixação da pensão máxima e do salário máximo nacional. Afigura-se que está na plena discricionariedade do legislador ordinário o processo de fixação de um montante máximo nacional: num caso, a referência ao montante (susceptível de actualização periódica) do vencimento do titular de um cargo político ou de um cargo da Administração Pública, noutro caso um montante pecuniário concreto³⁴.

Por estas razões, crê-se conveniente deixar reafirmado o juízo de que não são susceptíveis de aplicação analógica as soluções encontradas para a limitação de montante das pensões de reforma e invalidez à fixação do salário máximo nacional e vice-versa, convindo recordar igualmente que a diversidade de regime fiscal em matéria de imposto profissional inviabiliza toda e qualquer comparação de valores ilíquidos entre salários e prestações de segurança social.

12. Terá algum significado neste contexto a revogação do Decreto-Lei nº 446/74, de 13 de Setembro, pelo Decreto-Lei nº 223/ 77, de 30 de Maio, como afirma o Prof. Jorge Miranda (ponto 6 do seu primeiro requerimento, a fls. 6 dos presentes autos de parecer nº 5/81)?

A resposta deve ser negativa.

Recorda-se que o Decreto-Lei nº 446/74, de 13 de Setembro, revogou a Lei nº 2105, de 6 de Junho de 1960, estabelecendo uma remuneração máxima para os membros dos corpos gerentes ou dos conselhos fiscais e delegados do Governo em empresas públicas, estabelecimentos do Estado e sociedades ou empresas participadas do Estado, concessionárias ou beneficiando de um regime de exclusivo ou privilégio. Este salário máximo era considerado como valor ilíquido de impostos que não podia ultrapassar «vez e meia» a remuneração mensal atribuída aos Secretários de Estado, remuneração esta que abrangia não só o vencimento como o abono para despesas de representação certa e permanente (artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 446/ 74, de 13 de Setembro)³⁵. Este salário máximo nacional era extensivo aos empregados das empresas ou entidades referidas no diploma. Regulava-se igualmente em termos mais estritos o regime de acumulações e de prestação de serviço às empresas em causa e a outras a elas ligadas.

³⁴ Um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Assuntos Sociais, publicado no *Diário do Governo*, 2ª série, de 28 de Novembro de 1974, esclareceu, de acordo com orientação do Conselho de Ministros fixada logo após a aprovação do Decreto-Lei nº 607/77, que o vencimento de Ministro relevante para aplicação dos artigos 1º e 6º deste diploma, era o vencimento de base de 26 700\$ mensais, excluindo-se o abono para despesas de representação certa e permanente a que os membros do Governo têm direito (na mesma altura, tal abono ascendia a 9200\$). Sobre o valor normativo deste despacho, veja-se o parecer da Procuradoria-Geral da República nº 277/77, de 21 de Dezembro de 1977, homologado pelo Ministro das Finanças e do Plano em 18 de Setembro de 1978, in *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 281, pp. 43 a 45. O vencimento dos Ministros foi elevado para 40 000\$ pela Lei nº 44/78, de 11 de Julho. A partir de então teve as actualizações previstas no artigo 2º da mesma Lei nº 44/78, sendo actualmente de 57 600\$.

³⁵ Saliente-se que esta solução foi diversa da consagrada pelos Decretos-Leis nºs 410/74 e 607/74, integrados pelo despacho interpretativo referido na nota anterior.

O Decreto-Lei nº 446/74 inseriu-se numa política de austeridade e moderação dos altos rendimentos, encarada como forma de realização de justiça social, aludindo-se no próprio preâmbulo a que as medidas então introduzidas se inscreviam «no prosseguimento da orientação já concretizada através da limitação recentemente decretada de pensões de aposentação demasiado elevadas».

Repare-se, porém, que este diploma não introduziu qualquer limitação aos vencimentos praticados nas empresas privadas, quer relativamente aos titulares dos corpos gerentes, quer relativamente aos empregados.

Ora, no Decreto-Lei nº 223/77, de 30 de Maio - diploma cujo artigo único revoga o disposto no Decreto-Lei nº 446/74 - o legislador não podia ser mais claro ao explicar a solução revogatória: faz notar no preâmbulo do diploma que, posteriormente a 1974, tinham sido publicados vários textos legais, entre os quais se contavam a Constituição da República que institui o estabelecimento de um salário máximo nacional, o Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, sobre empresas públicas, o Decreto-Lei nº 831/76, de 25 de Novembro, sobre o Estatuto do Gestor Público e o Decreto-Lei nº 49-B/77, de 12 de Fevereiro, sobre os salários mínimo e máximo nacional. Todos estes diplomas legais haviam consagrado em matéria de limitação de remunerações «sistemas que, ou porque paralelos ou coincidentes ou porque colidentes com os instituídos no Decreto-Lei nº 446/74, implicaram a derrogação deste nos aspectos fundamentais». E para não deixar quaisquer dúvidas sobre a *mens legislatoris*, diz-se ainda no preâmbulo do Decreto-Lei nº 223/77:

Encontra-se, assim, prejudicada a aplicação do Decreto-Lei nº 446/74, no que respeita quer aos membros dos órgãos sociais, quer aos empregados das empresas abrangidas pelo mesmo, devido à sua derrogação, nos aspectos fundamentais, pelos diplomas enumerados, pelo que se considera oportuna e indispensável a sua revogação.

Face ao que fica dito, pode concluir-se ser impossível descobrir qualquer lugar paralelo entre a sorte do Decreto-Lei nº 446/74 e a dos Decretos-Leis nºs 410/74 e 607/74. Não se vislumbra assim qual o argumento deduzido da solução revogatória do Decreto-Lei nº 223/77 para a situação em apreço.

13. Até aqui, não se conseguiu descobrir em que medida poderá o Decreto-Lei nº 410/74, na sua versão em vigor, ofender o princípio constitucional da igualdade³⁶; impõe-se, porém, analisar mais alguns aspectos relevantes.

«Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (artigo 13º, nº 1, da Constituição). Tal afirmação, enquanto dirigida ao legislador ordinário, apenas impõe que este último trate de forma semelhante os que se encontram em condições semelhantes, ou seja, que não trate arbitrariamente certas pessoas (singulares ou colectivas) ou certos grupos sociais, por comparação com o tratamento dado a outras pessoas ou grupos sociais em situações idênticas.

³⁶ É já abundante a jurisprudência da Comissão Constitucional sobre este princípio. Vejam-se, entre outros, os pareceres nºs 1/76, 12/77, 14/78, 8/79 e 28/79, publicados nos *Pareceres da Comissão Constitucional*, 1º vol., pp. 5 e segs.; 2º vol., pp. 25 e segs.; 4º vol., pp. 221 e segs.; 5º vol., pp. 105 e segs.; 7º vol., pp. 345 e segs.; 9º vol., pp. 205 e segs.; e ainda os pareceres até agora inéditos nºs 2/80, 14/80, 2/81 e 6/81. Consultem-se ainda os acórdãos nºs 95 e 149, in *Boletim do Ministério da Justiça* nºs 277-97 e segs. e 285-135 e segs.

Para se formular um juízo nesta matéria, torna-se necessário cotejar diversas situações da vida a fim de se estabelecer um elenco de semelhanças e diferenças relevantes.

Ora, no caso concreto, afigura-se extremamente difícil comparar a situação dos beneficiários de pensões de reforma ou de invalidez com a dos trabalhadores por conta de outrem (incluindo neste último grupo certas pessoas que nem sequer estão vinculadas por um contrato de trabalho subordinado, como seja o caso dos administradores ou gerentes de sociedades e os gestores de empresas do sector público).

Recorda-se que, no campo fiscal, o tratamento dado aos trabalhadores por conta de outrem é, em regra, muito menos favorável do que o tratamento dado aos pensionistas titulares de pensões de reforma ou de invalidez, os quais não estão igualmente sujeitos a descontos de contribuições para a própria segurança social.

Por outro lado, mesmo considerando uma política global de rendimentos prosseguida pelo Governo, existe uma diferença essencial entre a situação dos que auferem proventos em virtude do trabalho por si prestado no momento presente (trabalhadores activos) e a daqueles que em tempo anterior prestaram trabalho mas se acham agora impossibilitados de o fazer por se terem tornado inválidos ou por a comunidade já não poder exigir-lhes a prestação actual de trabalho, em virtude da sua avançada idade. Esta diferença temporal com referência ao momento de prestação do trabalho é de tal modo importante que praticamente retira utilidade à comparação de situações: para o estatuto dos pensionistas, não tem sentido justificar certas soluções através de, por exemplo, o apelo aos condicionalismos do mercado de trabalho, ao elevado grau de especialização técnica ou à ideia de incentivo ao aumento de produtividade³⁷.

Pode-se até ir mais longe, e afirmar que não choca ao princípio de igualdade a fixação de um máximo nacional para pensões de reforma ou invalidez, sem correlativamente se fixar um salário máximo nacional. No primeiro caso, pode justificar-se um valor máximo nacional pelo recurso ao princípio da solidariedade social, pois o beneficiário que já não pode alienar a sua força de trabalho deve ter direito a receber uma prestação de certo nível reputado razoável, sendo lícito à comunidade fixar limites mínimos e máximos considerados desejáveis, fazendo apelo às características da profissão outrora desempenhada e às próprias condições económicas do beneficiário, acabando por surgir sempre como pano de fundo a necessidade progressivamente sentida de assegurar a todos os cidadãos um direito à segurança social³⁸.

³⁷ A situação dos que acumulam pensões de reforma ou invalidez com remunerações do trabalho é *especialíssima*, mas não chega para infirmar o que ficou dito no texto. A solução dada pela nova redacção do artigo 6º do Decreto-Lei nº 410/78, pode suscitar eventuais dúvidas de aplicação face a uma futura regulamentação do salário máximo nacional, mas não parece ser só por si contrária ao artigo 13º da Lei Fundamental. Uma proibição total de cumulação de pensões e retribuições de trabalho poderia ser tida por inconstitucional, por violação dos artigos 13º e 53º, alínea a), da nossa Constituição. Já a solução encontrada parece dotado de razoabilidade, tendo em conta os princípios gerais da justiça distributiva. Acerca de lugares paralelos no direito italiano recente e as dúvidas de constitucionalidade aí suscitadas, veja-se Aldo Grechi, «Le Prestazioni», in *Nuovo Trattato di Diritto del Lavoro*, publicado sob a direcção de Riva Sanseverin e Mazzoni, III, 1971, pp. 513-514.

³⁸ Relativamente ao ordenamento jurídico italiano, escreve Aldo Grechi: «Certamente o nível das prestações de previdência é sempre normalmente mais baixo do que o montante da retribuição auferida no acto de cessação do trabalho, mas fica afirmado, pela contemplação dos desenvolvimentos futuros do ordenamento, que, no que respeita à pensão, se faz apelo, entre outros, à instituição de regimes integrativos, especialmente para adequar a própria pensão à última retribuição, regimes a convencionar

Finalmente, não parece que possa servir de argumento a favor da alegada inconstitucionalidade do regime do Decreto-Lei nº 410/ 74 o facto de não existir presentemente na nossa ordem jurídica uma regulamentação sobre o salário máximo nacional. Na verdade, como atrás se disse, é admissível que exista aqui uma inconstitucionalidade por omissão. A ser assim, de tal omissão ilícita do legislador não pode derivar-se um argumento no sentido do tratamento igual das pensões de reforma ou invalidez, pela necessária abolição do limite máximo agora em vigor. Tem sido reconhecido de forma geral que não pode exigir-se igualdade de tratamento no domínio do ilícito, nomeadamente a partir de uma situação de omissão do legislador (por exemplo, do facto de um legislador não proibir a venda de tabaco ou de bebidas alcoólicas não pode concluir-se pela ilicitude de proibição legislativa de venda ao público de estupefacientes)³⁹. Por isso, não pode aceitar-se o argumento constante dos pontos 3 e 4 da exposição do Prof. Jorge Miranda, retirados da inexistência de regulamentação do salário máximo nacional.

14. Como se salienta na resposta do Primeiro-Ministro, não são susceptíveis de igual tratamento situações tão profundamente diversas como a dos trabalhadores que auferem um salário e a das pessoas que recebem uma pensão de segurança social que visa cobrir os riscos da velhice, da invalidez e até do próprio desemprego. Por tal razão, não existe uma «inequívoca falta objectiva de apoio material constitucional»⁴⁰ para as soluções introduzidas pelo legislador em momentos de tempo diversos, relativamente às matérias de pensão máxima de reforma ou invalidez e de salário máximo nacional. Mesmo no silêncio da lei constitucional, é livre o legislador ordinário de fixar um montante máximo para as pensões de segurança social, podendo conformar com grande liberdade o critério ou critérios de determinação desse valor máximo⁴¹, não relevando a circunstância de não haver contemporaneamente uma regra jurídica vigente fixando o salário máximo nacional.

por parte dos trabalhadores ao nível de categoria ou de sector (cf. § 88 do Programa económico, aprovado pela Lei de 27 de Julho de 1967, nº 685)» (p. 508 da obra citada na nota precedente).

³⁹ Sobre as concretizações da regra de que «não há igualdade no ilícito» veja-se Durig, comentário ao artigo 3º da Lei Fundamental da República Federal Alemã, in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, 5ª edição actualizada, vol. I, pp. 87 e segs.

⁴⁰ Formulação dos Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, p. 68.

⁴¹ No final de 1979, se «e tentasse uma comparação de montantes líquidos postos anualmente à disposição de um pensionista titular de pensão máxima e de um trabalhador que auferisse o salário máximo nacional, poder-se-ia concluir que o primeiro deveria receber 520 000\$ (treze mensalidades de 40 000\$) e o segundo 583 800\$ (catorze mensalidades de 60 000\$, com dedução de imposto profissional de taxa de 20%, 3% de Fundo de Desemprego e 7,5 % de contribuição para a previdência). Abstraiu-se em ambos os casos de imposto de selo.

15. Nos termos expostos, entende a Comissão Constitucional que o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade dos artigos em vigor do Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro (com a redacção dada a algumas dessas disposições pelo Decreto-Lei nº 607/74, de 12 de Novembro), por se considerar que o regime desse diploma não viola o artigo 13º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 7 de Maio de 1981. - *Armando Ribeiro Mendes - Hernâni de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 134/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146° e no n° 1 do artigo 281° da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não dever pronunciar-se pela inconstitucionalidade dos artigos, em vigor, do Decreto-Lei n° 410/74, de 5 de Setembro (com a redacção dada a algumas dessas disposições pelo Decreto-Lei n° 607/74, de 12 de Novembro), por considerar que o regime desse diploma não viola o artigo 13° da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Maio de 1981.

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

(Diário da República, 1ª série, n° 144, de 26 de Junho de 1981.)

MINISTÉRIO DOS ASSUNTOS SOCIAIS

Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro

Tendo em conta os princípios de justiça social e a vontade de eliminação de todas as formas de abusos que caracterizam a actuação do Governo Provisório no cumprimento do Programa do Movimento das Forças Armadas, não é possível continuar a reconhecer-se a um pequeno e privilegiado sector da população o direito de auferir pensões de reforma de valor manifestamente excessivo, quando as pensões garantidas à larga maioria dos trabalhadores não atingem ainda limites que se possam considerar sequer satisfatórios para atender às necessidades mínimas de subsistência dos reformados e suas famílias.

Simultaneamente, determina-se que as normas a que obedece o cálculo das pensões de reforma dos corpos gerentes e empregados de quaisquer empresas não podem ser mais favoráveis do que as que são praticadas no cálculo das pensões da generalidade dos trabalhadores das respectivas empresas.

O presente diploma tem, assim, por objectivo estabelecer que, em caso algum, o quantitativo mensal das prestações de reforma resultantes do exercício de uma ou mais actividades possa exceder o vencimento legalmente fixado para o cargo de Ministro.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pelo nº 1, 3º, do artigo 16º da Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de Maio, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º - 1 - O quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou a qualquer outro título relativo à cessação da prestação do trabalho não pode, em caso algum, exceder o valor que resultar da aplicação do vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro das normas a que se refere o artigo 3º.

2 - O disposto no número anterior refere-se à soma dos quantitativos resultantes do exercício de todas as actividades profissionais desempenhadas pelo beneficiário.

Art. 2º O presente diploma aplica-se aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações, aos trabalhadores inscritos nas Caixas Sindicais de Previdência, bem como aos membros dos corpos gerentes de quaisquer empresas, públicas, de economia mista ou privadas, ainda que não sejam, nessa qualidade, subscritores da Caixa Geral de Aposentações nem beneficiários de qualquer instituição de previdência da 1ª ou 2ª categorias e mesmo que o encargo com o pagamento dos quantitativos a que se refere o nº 1 do artigo anterior seja suportado pelas empresas onde prestam a sua actividade.

Art. 3º No cálculo das pensões dos membros dos corpos gerentes e de empregados de quaisquer organismos ou empresas, públicas, de economia mista ou privadas, não podem ser praticadas normas mais favoráveis do que as que são observadas no cálculo das pensões que beneficiam a generalidade dos trabalhadores abrangidos pelo regime geral de previdência estabelecido para o respectivo organismo ou empresa.

Art. 4º O preceituado neste diploma é aplicável às pensões em vigor sempre

que o seu valor ultrapasse o limite fixado no artigo 1º.

Art. 5º Sem prejuízo do disposto nos artigos anteriores, os descontos para a Previdência continuam a incidir sobre o montante dos salários efectivamente recebidos.

Art. 6º - 1 - As pensões de aposentação pagas pelas instituições de previdência ou empresas referidas no artigo 2º a beneficiários exercendo outras actividades remuneradas de que resultam proventos que, adicionados às referidas pensões, produzam rendimentos mensais superiores a um terço do vencimento de Ministro, serão, à opção dos interessados, suspensos enquanto forem recebidos os referidos proveitos, ou diminuídos no montante dos mesmos, devendo, contudo, esses ajustamentos ser apenas parciais quando tal for necessário para evitar que o rendimento total se situe abaixo de um terço do vencimento de Ministro.

2 - Os beneficiários de pensões de aposentação pagas pelas entidades referidas no número anterior deverão apresentar no mês de Janeiro de cada ano à entidade que paga essa pensão a declaração, segundo modelo a aprovar em Conselho de Ministros, dos proveitos auferidos no ano anterior pelo exercício de outras actividades remuneradas.

Art. 7º- 1 -A infracção ao disposto no presente diploma implica:

a) Para quem tenha recebido qualquer quantitativo em excesso, a obrigatoriedade de o repor em dobro;

b) Para a entidade patronal, multa igual ao décuplo das quantias indevidamente pagas.

2 - Em caso de reincidência, os montantes referidos no número anterior são elevados para o dobro.

3 - O produto das multas reverte para a Caixa Geral de Aposentações nos casos dos subscritores desta Caixa e para a Caixa Nacional de Pensões nos demais casos.

Art. 8º As dúvidas que se suscitarem na aplicação deste decreto-lei serão resolvidas por despacho conjunto dos Ministros das Finanças ou dos Assuntos Sociais e dos Ministros especialmente competentes para cada caso.

Art. 9º O presente diploma entra em vigor em 1 de Setembro de 1974.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. - *Vasco dos Santos Gonçalves*
- *José da Silva Lopes* - *Maria de Lourdes Pintasilgo*.

Promulgado em 26 de Agosto de 1974.
Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO DE SPÍNOLA.

MINISTÉRIO DOS ASSUNTOS SOCIAIS

Decreto-Lei nº 607/74, de 12 de Novembro

Considerando que algumas das disposições do Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro, poderiam originar a criação de situações de injustiça que se entende deverem ser evitadas, reconheceu-se necessário dar nova redacção aos artigos 1º, nº 1, 4º e 6º daquele diploma, fixando-se ainda a data da sua entrada em vigor no dia 1 de Dezembro de 1974.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pelo nº 1, 3º, do artigo 16º da Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de Maio, o Governo Provisório decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º Os artigos 1º, nº 1, 4º e 6º do Decreto-Lei nº 410/ 74, de 5 de Setembro, passam a ter a seguinte redacção:

Artigo 1º - 1 - O quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou a qualquer outro título relativo à cessação da prestação do trabalho não pode, em caso algum, exceder o vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro.

2 -

Art. 4º O preceituado neste diploma é aplicado às pensões em curso sempre que o seu valor ultrapasse o limite fixado no artigo 1º ou o seu cálculo não obedeça às normas fixadas no artigo anterior.

.....

Art. 6º - 1 - Os pensionistas que recebam de instituições de previdência ou empresas referidas no artigo 2º pensões que, somadas a proventos resultantes do exercício de actividades profissionais remuneradas, excedam o vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro perdem, enquanto esta acumulação se verificar, o direito ao quantitativo das pensões na parte em que seja excedido aquele limite.

2 - O quantitativo das pensões devidas pelas empresas referidas no artigo 2º, na parte em que exceda o limite fixado no número anterior, reverte para a Caixa Nacional de Pensões e será afectado ao respectivo fundo de reserva.

3 - Os pensionistas que iniciem o exercício de actividades profissionais remuneradas ou cujos rendimentos provenientes dessas actividades sejam alterados deverão apresentar às entidades que lhes pagam as respectivas pensões a declaração desses factos, comunicando também o montante das retribuições que passam a auferir, confirmada pela entidade patronal, até ao fim do mês em que ocorrerem.

4 - Os pensionistas que exerçam actividades profissionais remuneradas à data da entrada em vigor do presente diploma deverão apresentar a declaração referida no número anterior até ao fim do mês de Dezembro de 1974.

Art. 2º-1 - O Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro, e o presente diploma consideram-se em vigor a partir do dia 1 de Dezembro de 1974.

2 - Fica revogado o artigo 9º do Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. - *Vasco dos Santos Gonçalves*
- *José da Silva Lopes* - *Maria de Lourdes Pintasilgo*.

Promulgado em 16 de Outubro de 1974.

Publique-se.

O Presidente da República, FRANCISCO DA COSTA GOMES.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 11/81

Inconstitucionalidade por omissão - Acesso ao ensino dos trabalhadores e filhos de trabalhadores.

I

1. O Conselho da Revolução, no entendimento de que a Constituição da República favorece um regime especial para o acesso dos trabalhadores-estudantes ao ensino superior e que este se acha prejudicado pelos diplomas que regulam esse acesso com a fixação do número máximo de estudantes a admitir em cada curso, deliberou apreciar, para os efeitos dos artigos 146º, alínea b), e 279º, da mesma Lei Fundamental, a existência de uma eventual inconstitucionalidade por omissão de providências legislativas adequadas à exequibilidade dos respectivos artigos 76º e 70º, nº 1, alínea a).

Trata-se do estímulo e favorecimento do acesso à Universidade por parte dos trabalhadores e, designadamente, da efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais dos trabalhadores jovens, protegendo-os no seu acesso ao ensino.

E, a partir dessa deliberação, foi esta Comissão Constitucional, ao abrigo do artigo 284º, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, solicitada para dar o seu parecer.

2. Distribuído o estudo e projecto de parecer, lançou então o relator, a quem coube, o despacho de fls. 4, em que deu conta de haver a conferência concordado com a sugestão que apresentou quanto à conveniência de aguardar o parecer as reformas estruturais do ensino anunciadas pelo Ministro da Educação e Cultura.

Dado o tempo já decorrido, tornou-se necessário prosseguir.

II

Tem oportunidade o pensamento de Péguy (citado por Castanheira Neves em «A Revolução e o Direito», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 35º, p. 28): «la révolution sera morale ou elle ne sera pas».

O Movimento das Forças Armadas centrou as suas preocupações nas injustiças sociais e na defesa das classes mais desfavorecidas. Esse o seu fundo moral. Isto posto:

O acesso ao ensino apresenta-se para os trabalhadores particularmente erizado de diversas dificuldades que acabam por se reconduzir sempre ao mesmo ponto: a necessidade de começarem a ganhar muito jovens o seu sustento do dia a dia: a falta, enfim, de poder económico.

2. A reforma do ensino ensaiada pelo Ministro da Educação e Cultura deparou com sérias reservas, como ressalta das críticas que têm vindo a público na imprensa e na Assembleia da República.

Parte dessas críticas, envolvendo o Governo, atribui a este propósitos eleitoralistas, por exemplo, ao ter decidido abrir escolas em zonas onde não existiam condições mínimas, dando lugar à existência de alunos sem professores e a professores sem qualificação adequada (*O Jornal*, de 27 de Fevereiro de 1981, em artigo que se

intitula, por sinal, «O caos na escola»).

Quer dizer que o problema não é já só o dos trabalhadores-estudantes, é de todos os estudantes.

E a crise, pode dizer-se, não abrange mesmo só a população discente, atingindo a própria docência, a estruturação do ensino em toda a sua extensão, com a carência que por toda a parte se observa de instalações escolares adequadas, métodos pedagógicos adaptados às necessidades actuais e professores suficientemente preparados e conscientes da transformação social que se processa.

III

1. Ao abordar os direitos e deveres culturais, a Constituição, depois de estabelecer que os jovens, em especial os trabalhadores, gozam de especial protecção, designadamente no acesso ao ensino [artigo 70º, nº 1, alínea a)], indica que, no acesso à Universidade, deve ser estimulada e favorecida a entrada dos trabalhadores e dos filhos destes (artigo 76º).

Disposições programáticas essas que não foram, com certeza, incluídas no texto constitucional para aí permanecerem inertes, sem um mínimo de concretização no plano da realidade que se vive nos bancos escolares.

E é essa falta de concretização, num mínimo de tempo aceitável, que poderá despertar algumas apreensões e até, vamos indo, uma certa descrença.

2. A Constituição, como se sabe entrada em vigor a 25 de Abril de 1976, acaba de completar o seu primeiro lustro, tempo este que, na ausência de um prazo marcado para as providências legislativas em causa, parece razoável para a concretização das mesmas.

A recomendação delas, contudo, quando para tanto se reconheça oportunidade, é de pôr não só ao Governo como à Assembleia da República, os órgãos legislativos competentes (artigo 279º da Constituição da República Portuguesa).

E é precisamente essa oportunidade que aqui não se vislumbra.

É que não se mostra que qualquer desses órgãos legislativos se tenha alheado da questão de molde a haver-se por constatada a omissão prevista no texto constitucional.

IV

Assim, chegados a este ponto, não se deixará de anotar, de entre algumas das providências tomadas a favor dos estudantes carecidos de poder económico, as que seguem:

- a) Regulamento dos Serviços da Acção Social Escolar (*Diário da República*, 2ª série, de 25 de Novembro de 1977) que abrange designadamente transportes e auxílios económicos directos;
- b) Despacho Normativo nº 65/79 (*Diário da República*, 2ª série, nº 57) relativo à concessão de subsídios de estudo;
- c) Despacho Normativo nº 94/79 (*Diário da República*, 2ª série, nº 74) quanto à atribuição de bolsas de estudo e isenção de propinas, em que se prevê o caso particular dos trabalhadores-estudantes;
- d) Portaria nº 297/79 (*Diário da República*, 1ª série, de 25 de Junho de 1979) sobre isenção de propinas;
- e) Despacho nº 60/79 (*Diário da República*, 2ª série, de 19 de Maio de

- 1979), quanto a acesso ao ensino superior sem habilitações escolares;
- f) Despacho nº 198/79 (*Diário da República*, 2ª série, de 29 de Junho de 1979); criação do exame extraordinário da avaliação de capacidades para acesso ao ensino superior;
- g) Portaria nº 501/79 (*Diário da República*, 1ª série, de 14 de Setembro de 1979); passes nos transportes colectivos;
- h) As Resoluções nºs 361-E/79, de 27 de Dezembro, e 174/80, de 13 de Maio, que concedem facilidades a trabalhadores-estudantes;
- i) O Despacho nº 76/80 que eleva as bolsas de estudo para o ensino superior;
- j) O recente projecto de lei nº 173/11 (*Diário da Assembleia da República*, 2ª série, de 25 de Março de 1981) - Estatuto do trabalhador-estudante.

V

1. A limitação do número de estudantes para ingresso na Universidade, *numerus clausus*, é um problema que, como é público, aflige todos os estratos sociais e não apenas os trabalhadores-estudantes, ainda que possam ser estes, oriundos das classes mais desfavorecidas, os que suportam o maior peso dessa medida.

Mas se os mesmos são ou não com isso os mais atingidos ou até, a fazer fé numa recente intervenção parlamentar, os únicos atingidos (citado semanário; reportagem sobre o ensino) é questão que por essa forma ficou posta, em plenos debates, sobre a reforma de ensino, na Assembleia da República, um dos órgãos a que cabe tomar as providências legislativas adequadas.

2. Questão que certamente não se esgota com essa intervenção, merecendo uma reflexão mais demorada, a verdade é que a denúncia de uma deficiente protecção aos estudantes economicamente mais desfavorecidos, como é o caso dos trabalhadores-estudantes e jovens trabalhadores, no acesso ao ensino, ficou aí feita, ainda que numa óptica partidária.

E se a passividade dos aludidos órgãos na adopção de medidas nesse sentido poderia efectivamente corresponder à previsão do citado artigo 279º da Constituição da República Portuguesa, dada a protecção que a Lei Fundamental manda dispensar aos jovens trabalhadores e trabalhadores-estudantes [citados artigos 70º, nº 1, alínea a), e 76º], configurando uma forma de inconstitucionalidade, precisamente a chamada inconstitucionalidade por omissão.

Certo é, também, que possam embora as providências em curso não atingir ainda a suficiência desejada, isso não bastará, pensa-se, no condicionalismo exposto, para dizer-se desde já que a Constituição não está a ser cumprida, só por se afigurar que ela poderia ser melhor cumprida.

3. Em última análise, os órgãos com competência constitucional para tomar as providências legislativas adequadas à exequibilidade dos preceitos em referência, acham-se já alertados para a problemática do ensino e acesso à Universidade por parte dos trabalhadores (jovens trabalhadores e trabalhadores-estudantes) e a tentar soluções, ao que se depreende, o que pode ter-se como promessa de que a Constituição será cumprida e, em todo o caso, como certeza de que a mesma não está esquecida.

Conclusão

- a) A Comissão Constitucional é de parecer que não há indícios bastantes para assegurar que a Constituição não está a ser devidamente cumprida, por omissão de medidas legislativas susceptíveis de tornar exequíveis as normas dos seus artigos 70º, nº 1, alínea a), e 76º.
- b) Em face disso, afigura-se-lhe que o Conselho da Revolução se deverá abster de declarar a inconstitucionalidade por omissão dessas medidas legislativas (respectivo artigo 279º).

Lisboa e Comissão Constitucional, 12 de Maio de 1981. - *Hernani de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Armindo Ribeiro Mendes - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 129/81

O Conselho da Revolução, na sua reunião de 4 de Dezembro de 1979, no entendimento de que a Constituição da República favorece um regime especial para o acesso dos trabalhadores-estudantes ao ensino superior e que este se acha prejudicado pelos diplomas que regulam esse acesso com a fixação do número máximo de estudantes a admitir em cada curso, deliberou apreciar, para os efeitos dos artigos 146º, alínea b), e 279º da mesma lei fundamental, a existência de uma eventual inconstitucionalidade por omissão de providências legislativas adequadas à exequibilidade dos respectivos artigos 70º, nº 1, alínea c), e 76º.

Porém, precedendo parecer da Comissão Constitucional, concluiu:

1 - Não haver indícios bastantes para assegurar que a Constituição não está a ser devidamente cumprida por omissão de medidas legislativas susceptíveis de tornar exequíveis as normas dos seus artigos 70º, nº 1, alínea a), e 76º.

2 - Em face disso, entende o Conselho da Revolução dever abster-se de declarar a inconstitucionalidade por omissão dessas medidas legislativas (respectivo artigo 279º).

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Maio de 1981.

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

(*Diário da República*, 1ª série, nº 137, de 17 de Junho de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 12/81

Imposto de transacções - Repercussão do imposto - Imposto sobre o consumo - Imposto sobre as empresas - Rendimento real - Prognose legislativa - Limites da autorização legislativa.

Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Presidente da República solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade do artigo 26º, alínea c), da Lei nº 21-A/79, de 25 de Junho, do artigo 4º da Lei nº 43/79, de 7 de Setembro, e do artigo 1º, especialmente alíneas c) e d), do Decreto-Lei nº 374-D/79, de 10 de Setembro.

Pedido por aquele Conselho, para o efeito, o necessário parecer desta Comissão, foram, nos termos legais, convidados a pronunciar-se sobre a questão o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro - não tendo o primeiro feito uso de tal faculdade, e havendo-se manifestado o segundo através da remessa de uma informação subscrita pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos, com despacho concordante do Secretário de Estado do Orçamento, em que se conclui pela conformidade constitucional das normas em causa.

Distribuídos seguidamente os autos nesta Comissão, houve que proceder posteriormente à substituição do relator, em virtude de o primeiro ter entretanto cessado funções como membro da Comissão Constitucional.

Cumpre agora emitir o solicitado parecer.

I

1. Os preceitos legais cuja constitucionalidade cabe apreciar respeitam ao alargamento do imposto de transacções a algumas prestações de serviços: a alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79 (Lei do Orçamento para 1979) autorizou o Governo a proceder a esse alargamento; o artigo 4º da Lei nº 43/79 renovou essa autorização (além de outras); e o artigo 1º do Decreto-Lei nº 374-D/79 efectivou tal alargamento, definindo um primeiro elenco de prestações de serviços que passaram a ficar sujeitas à incidência do referido imposto, nele incluindo, *inter alia*, os «fornecimentos de alojamento, refeições, bebidas e outros consumos nos estabelecimentos hoteleiros e similares definidos no artigo 4º, nº 1, alínea c)» e os «serviços prestados em boîtes, dancings, *night-clubs*, *cabarets* e outros estabelecimentos similares» [nº 1, alínea d)]. Acrescente-se que os estabelecimentos hoteleiros e similares a que se alude na transcrita alínea c), e que o artigo 4º do Decreto-Lei nº 374-D/79 enumera, são os seguintes:

- a) Hotéis de cinco e quatro estrelas;
- b) Estalagens de cinco e quatro estrelas;
- c) Hotéis-apartamentos de quatro estrelas;
- d) Aldeamentos de luxo e de primeira categoria;
- e) Restaurantes de luxo e de primeira categoria;
- f) Estabelecimentos de bebidas, de luxo e de primeira categoria, usualmente denominados bares, cafés, casas de chá e cervejarias.

A questão da constitucionalidade destes preceitos foi suscitada numa exposição apresentada ao Presidente da República pela União das Associações de

Hotelaria e Similares do Sul e pela União das Associações da Indústria Hoteleira e Similares do Norte, exposição essa acompanhada dum outra que as mesmas organizações já haviam antes apresentado ao Ministro das Finanças. Fazendo-se eco do que em tais exposições se representou, salienta em especial o Presidente da República que as ditas Uniões consideram que o imposto em causa «constitui uma dupla tributação do rendimento (*scil.*, das empresas) porque é um novo imposto directo sobre o rendimento bruto, dado que o sistema de facturação «tudo incluído» é obrigatório para tais estabelecimentos (Decreto-Lei nº 137/73, de 30 de Março) e o preço de alguns dos serviços se encontra legalmente tabelado», e entendem «por isso, face ao disposto no artigo 107º, nº 2, da Constituição, que a referida taxa de 10%, por incidir sobre o rendimento bruto das empresas, é materialmente inconstitucional».

Como se vê, tudo gira em torno do modo como deve qualificar-se, sob o ponto de vista da incidência pessoal efectiva, a tributação prevista na alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79 e no artigo 4º (na parte em que ele aqui interessa) da Lei nº 43/79 e instituída pelo Decreto-Lei nº 374-D/79. Pretende-se que as empresas hoteleiras e similares referidas nas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 1º deste último diploma não podem repercutir para diante - ou seja, para os consumidores - a imposição, à taxa de 10%, que passou a recair sobre os preços dos serviços que prestam: e isto, não só porque tais empresas se encontrariam impossibilitadas de subir estes preços, na medida do imposto, por razões económicas que se prendem com a necessidade de acautelar a concorrência estrangeira e com o facto de se haverem já comprometido com futuros consumidores (ou com os seus intermediários) a praticar níveis de preços que não levam em conta a nova tributação; como ainda porque o disposto no artigo 18º do citado Decreto-Lei nº 374-D/79 não permite que elas discriminem o imposto nos quantitativos a exigir dos clientes, quando pratiquem o sistema de preços «tudo incluído», sendo certo que a este sistema de facturação se encontram legalmente obrigadas; como, finalmente, porque alguns dos preços praticados por essas empresas se encontram mesmo administrativamente tabelados. Ora, não podendo o imposto repercutir-se, não teremos aí uma tributação do consumo, mas uma nova espécie de tributação das empresas - e uma tributação destas últimas que, recaindo sobre o «preço ilíquido» que exigem pelos serviços prestados (artigo 9º do Decreto-Lei nº 374-D/79), deduzido apenas dos impostos e taxas relativos a essa prestação (artigo 10º, *idem*), incide afinal sobre a sua receita ou rendimento bruto. Simplesmente - diz-se - uma tal forma de imposição da actividade empresarial é contrária à Constituição (ou materialmente inconstitucional), por isso que esta, no seu artigo 107º, nº 2, dispõe que «a tributação das empresas incidirá fundamentalmente sobre o seu *rendimento real*».

Será esta argumentação procedente? Eis a questão, ou o conjunto de questões, que importa basicamente dilucidar no presente parecer.

2. Definido assim, no fundamental, o seu âmbito ou objecto, fica já dito - mas convém sublinhá-lo - que não cabe discutir neste parecer o tema da «justiça» ou «conveniência» da modalidade tributária instituída pelo Decreto-Lei nº 374-D/79, salvo no que em tal tema porventura ainda possa relevar para a questão da constitucionalidade. É indiscutível, na verdade, que esse outro problema transcende os poderes de cognição de um órgão como a Comissão Constitucional, à qual compete apenas aferir da «legalidade constitucional» das leis e outros diplomas, que não do «mérito» das soluções legislativas. Quanto a este, cabe ele por inteiro no âmbito da «liberdade de conformação» do legislador, a qual deve ser integral e escrupulosamente respeitada pelas instâncias de controlo da constitucionalidade. Podem as soluções - no

caso em apreço, ou em qualquer outro - ser discutíveis, mas a discussão delas terá antes de fazer-se, e a sua modificação terá antes de procurar obter-se, através dos meios - formais e informais - que integram e caracterizam o «processo político», *stricto sensu*.

Compreender-se-á, deste modo, que nos abstenhamos de entrar numa demorada análise de grande parte das considerações feitas nas exposições atrás referidas: é que tais considerações têm antes (ou sobretudo) a ver com o «mérito» do questionado imposto, e não propriamente com a sua «constitucionalidade».

3. Uma segunda nota que se afigura útil destacar liminarmente é a de que a Constituição em vigor continua a deixar à lei uma grande liberdade no tocante à conformação do sistema fiscal. É certo que no artigo 107º ela vai mais longe do que o comum dos diplomas constitucionais, ao traçar as grandes linhas desse sistema. Mas, ao fim e ao cabo, fá-lo em termos que, não só não excluem a capacidade e a margem de «invenção» de que usualmente o legislador dispõe na matéria, como continuam a reclamar um extenso e intenso uso dessa capacidade inventiva. Dito por outras palavras: os preceitos do artigo 107º da nossa Lei Fundamental pertencem ao tipo daqueles que só logram «concretizar-se» mediante uma «interposição legislativa», cujo conteúdo é largamente e até fundamentalmente deixado ao critério do próprio legislador. Acresce que tais preceitos seguramente não vedam a possibilidade de o legislador, para além das figuras tributárias cujos contornos genéricos aí se esboçam, vir a estabelecer outras, em certo momento reputadas necessárias ou convenientes⁴².

Não deverá, pois, deixar de ter-se presente este rasgo característico dos princípios constitucionais em matéria tributária, sempre que à luz deles haja de apreciar-se a «legitimidade» de quaisquer normas impositivas.

4. Dito isto, e sem mais, pode entretanto já concluir-se que não se descortina, quanto à alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79 e quanto ao artigo 4º da Lei nº 43/79, qualquer vício susceptível de gerar a sua inconstitucionalidade.

Efectivamente, trata-se aí de preceitos em que a Assembleia da República simplesmente autoriza o Governo a estabelecer uma nova modalidade de tributação, definindo o âmbito da sua possível incidência e o máximo da respectiva taxa (assim delimitando o «objecto e a extensão» da autorização concedida). Ora, é indiscutível a competência da Assembleia para o efeito [artigos 167º, alínea o), e 168º da Constituição]; e será incontroverso, face ao que antes se referiu, que nenhum obstáculo de ordem substancial a Constituição levantava (ou levanta) a que o Parlamento genericamente previsse o alargamento da incidência do imposto de transacções a determinadas prestações de serviços.

Cumpre notar, na verdade, que, limitando-se a uma simples autorização, a Assembleia da República remeteu para o Governo a incumbência de modelar nos seus exactos termos a nova modalidade de imposição cujo estabelecimento admitiu. De tal sorte que, como se vê do modo como a questão vem enunciada, é afinal unicamente à luz deles - ou seja: é apenas perante o uso que no Decreto-Lei nº 374-D/79 se fez da autorização parlamentar - que se suscitam dúvidas de constitucionalidade. Assim, mesmo que estas venham a revelar-se fundadas, é claro que isso em nada afectará, na

⁴² Neste sentido, Teixeira Ribeiro, «Problemas da reforma fiscal», in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXII, p. 20, da separata. Para corroborá-lo basta entretanto lembrar que de outro modo se teriam de considerar inconstitucionalizados numerosos impostos hoje exigidos entre nós: ora, é evidente que uma tal consequência não pode ter estado nas intenções do legislador constituinte.

sua validade constitucional, as normas autorizadoras ao abrigo das quais tal diploma foi emitido.

Em última análise, pois, é a questão da constitucionalidade do artigo 1º do Decreto-Lei nº 374-D/79 que terá mais demoradamente de tratar-se no presente parecer. A ela, por conseguinte, vai passar-se.

II

1. É sabido que os impostos sobre as transacções podem visar duas finalidades fundamentais diferentes: pode pretender-se com eles tributar indirectamente as pessoas através do consumo que fazem de bens ou serviços ou, em vez disso, tributar simplesmente a actividade negocial das empresas⁴³. A distinção nem sempre é fácil, desde logo pela razão de, mesmo no primeiro caso - que é hoje, de longe, o mais corrente -, o contribuinte «de direito», ou seja, a entidade adstrita à obrigação jurídica de entregar ao Estado o imposto, ser ainda a empresa que transacciona o bem ou serviço a cujo consumo a tributação se reporta: só que neste caso o legislador espera que o sujeito passivo do imposto, incorporando no preço dos produtos o encargo tributário, consiga transferi-lo para o consumidor, o qual se apresenta assim como o verdadeiro contribuinte «de facto»⁴⁴. É a isto - como também é geralmente conhecido - que se dá o nome de «repercussão» do imposto (na hipótese, repercussão «para diante»).

A repercussão, porém, é um fenómeno *económico* - e um fenómeno que o legislador deixa entregue, por assim dizer, à sua própria natureza. Por outras palavras: ao criar um imposto indirecto sobre o consumo, incidindo juridicamente sobre as empresas que se situam num determinado ou em determinados estádios do circuito percorrido pelos bens até ao seu utilizador final, o legislador acolhe-se a uma outra «legalidade» - a «legalidade económica» - mas, em boa verdade, sem poder (e pretender) orientá-la e controlá-la, ao menos integralmente⁴⁵. Diremos, pois, que o legislador «prognostica» a consecução de um certo objectivo tributário, fiado no funcionamento de determinadas «leis» económicas, mas tendo a consciência de que não pode garantir, a partir daí, a efectiva observância delas: o que se lhe pode exigir, em nome de uma coerência de actuação e de objectivos, é que não adopte disposições que impeçam tal observância, e, quando muito, que edite as que a possam propiciar e facilitar.

Ora, o circunstancialismo económico que condiciona o fenómeno da repercussão tributária é extremamente variado e complexo, e insusceptível de permitir qualquer antecipada certeza quanto à verificação desta. Contam aqui, fundamentalmente, os cálculos das empresas, no tocante à sua expectativa de maximização de ganhos e minização de custos - e estes cálculos são influenciados por diversíssimos factores, desde os que se relacionam com a estrutura do mercado, e os correspondentes mecanismos de formação dos preços, até aos dados altamente sensíveis

⁴³ Cf. Manuel Porto, *O Imposto de Transacções*, Coimbra, 1970, pp. 42 e segs. Aí se pode ver a explicação ou justificação teórica, e de política fiscal, de cada uma destas modalidades tributárias - à qual se não torna necessário aludir aqui.

⁴⁴ Cf., por todos, Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2ª ed., Coimbra, 1972, p. 290 e nota 2.

⁴⁵ Cf. Manuel Porto, *cit.*, p. 61.

da conjuntura económica. Torna-se claro, portanto, que o legislador nada ou pouco pode garantir neste domínio, bem podendo acontecer que o seu prognóstico venha a falhar, e sucedendo até, com frequência, que só em limitada medida venha a verificar-se⁴⁶. Mas este é também um risco que ele assume, e que não deixa de entrar nas suas contas ou, dito com maior rigor, de pesar na sua decisão. Passando-se as coisas assim, nem por isso, no entanto, um imposto concebido como de consumo se terá descaracterizado - atendo-nos à perspectiva legal - numa mera tributação da actividade negocial quando porventura a sua repercussão para diante se não dê, ou apenas se dê em termos muito reduzidos⁴⁷.

Por outro lado, a possibilidade de repercussão não ocorre apenas quanto aos impostos de consumo, mas antes se generaliza a muitas outras espécies tributárias, e pode nomeadamente dar-se também, por certo, no tocante a um imposto de transacções cuja finalidade seja só a de atingir a actividade negocial das empresas. Mais: é até crível que estas últimas sintam um forte estímulo à repercussão de tal imposto, na medida em que ele recai, não sobre o seu rendimento líquido ou lucro, mas sobre a sua receita bruta. Mas, não o ignorando o legislador, também neste outro caso, e ao invés, ele não estará muitas vezes em condições de impedir, ou de impedir de todo, a transferência do encargo tributário. Quando ela se der, todavia, igualmente nem por isso se dirá que a tributação em causa passou a ser, do ponto de vista da lei, uma tributação do consumo.

Eis aqui como redobra de dificuldade a distinção entre um imposto de transacções sobre o consumo e um outro sobre a actividade das empresas. E não pode deixar de ser na perspectiva de semelhante dificuldade, e tendo presentes as considerações sumariamente feitas sobre o enquadramento do fenómeno da repercussão na previsão legislativa, que haverá de procurar esclarecer-se a natureza da espécie tributária introduzida pelo Decreto-Lei nº 374-D/79.

É em todo o caso possível, recorrendo a um conjunto de elementos e índices de variada ordem, proceder à distinção em apreço, e assentar com bastante segurança na qualificação a atribuir a um determinado imposto de transacções. Entre tais elementos -nem todos possuindo, como se compreenderá, a mesma força conclusiva - contam-se: a própria intenção expressamente revelada do legislador, e constante de trabalhos preparatórios, debates parlamentares, preâmbulos de textos legais, etc; o enquadramento sistemático do imposto; a sua mesma estrutura (o estágio da sua incidência legal, ou da sua amplitude, p. ex.); a presença ou ausência de mecanismos legais que promovam e facilitem ou, ao contrário, dificultem e até excluam a repercussão; o contexto económico conjuntural da criação do imposto, e a atenção que o legislador lhe tenha prestado; o condicionamento legal das transacções que vão ser objecto de tributação, em especial no que respeita à formação dos respectivos preços.

Pois bem: é à luz destes elementos ou factores que em definitivo, e dentro da perspectiva geral já posta em relevo, terá de determinar-se a natureza da tributação estabelecida pelo Decreto-Lei nº 374-D/79.

⁴⁶ Isto para já não falar das doutrinas que negam pura e simplesmente a possibilidade de transferência para os consumidores dum imposto sobre as vendas: sobre estas doutrinas, e mais amplamente sobre os obstáculos que podem levantar-se à repercussão, (e pôr em causa as características de um imposto de consumo), vide Manuel Porto, *cit.*, pp. 51 e segs. Sobre os pressupostos, as condicionantes e os mecanismos da repercussão dos diferentes tipos de impostos de transacções, cf. *ibidem*, pp. 156 e segs., 195 e segs., 231 e segs., 256 e segs., 267 e segs. e 314 e segs.

⁴⁷ Nesta ordem de ideias, ao fim e ao cabo, Manuel Porto, *cit.*, pp. 61 e segs.

2. Começará por salientar-se que, olhando aos objectivos expressamente manifestados pelo legislador, ao lugar sistemático do imposto e à sua estrutura, outra qualificação não poderá atribuir-se à modalidade tributária em causa que não seja a de um imposto sobre o consumo de determinados serviços.

É desde logo inequívoco, com efeito, o preâmbulo do Decreto-Lei nº 374-D/79. A exclusiva referência à «tributação de serviços»; a sua justificação pela necessidade de se ir aproximando o nosso sistema fiscal do modelo vigente nos países da CEE, onde ocorre uma generalizada imposição do consumo de serviços, através do IVA; mas sobretudo a preocupação de atingir «quase exclusivamente», com o novo imposto, «serviços prestados ao consumidor final», que não serviços prestados às empresas - tudo concorre para a conclusão de que a vontade do legislador não foi a de onerar certas empresas prestadoras de serviços com um novo encargo fiscal, mas sim os utilizadores dos mesmos serviços.

Inequívoca é também a circunstância de a tributação criada pelo Decreto-Lei nº 374-D/79 surgir *como um* alargamento da incidência do imposto de transacções já existente entre nós desde 1966 [assim se exprimem a alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79 e o preâmbulo daquele outro diploma]. Na verdade, é inquestionável que ao estabelecer-se no nosso país, com a aprovação e entrada em vigor do Código do Imposto de Transacções, uma tributação geral destas, restrita embora ao domínio das transacções de mercadorias, se pretendeu instituir e instituiu um imposto geral sobre o consumo, ainda que de incidência limitada ao domínio indicado⁴⁸; não faria nenhum sentido, pois, que, ao estender agora a imposição das transacções às de alguns serviços, se tivesse visado um objectivo de todo o ponto diverso - ou seja, não já a tributação do consumo, mas a da actividade empresarial.

Em terceiro lugar, que se trata no caso em apreço de uma tributação do consumo, é algo que ainda inequivocamente resulta da própria estrutura do imposto. A tal respeito, avulta antes de mais o facto de ele ser exigido no estádio do retalhista, ou seja, pelas transacções que se realizam entre as empresas directamente produtoras dos serviços e os respectivos utentes ou consumidores (cf. artigos 1º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 374-D/79): ora, não só não poderá razoavelmente levantar-se nenhuma dúvida acerca da adequação de um tal tipo ou modelo de imposto de transacções para atingir o consumo de serviços, como inclusivamente, no quadro de uma tributação monofásica das transacções, como é a nossa, só esse tipo de imposto permite alcançar em termos aceitáveis semelhante objectivo^{49 e 50}. Depois, cremos que também aqui assume relevo a

⁴⁸ Nem vale a pena aduzir quaisquer argumentos no sentido indicado, tão pacífico é o carácter do imposto criado pelo Código: vide, por todos, Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, 1977, p. 349; e para indicação de alguns de tais argumentos, Manuel Porto, *cit.*, pp. 48 e segs.

⁴⁹ Convém recordar que o imposto sobre as transacções pode ser «monofásico» (se incide apenas num dos estádios do circuito comercial dos bens ou serviços) ou «plurifásico» ou «omnifásico» (se incide em todos os estádios desse circuito). No primeiro caso, temos um *imposto único*, que pode ser sobre o produtor, o grossista ou o retalhista, e que atinge o valor bruto das transacções efectuadas no correspondente estádio. No segundo caso, pode incidir sobre o valor bruto de todas as transacções (naturalmente com uma taxa reduzida), e teremos um *imposto cumulativo*; ou sobre o seu valor líquido (isto é, sobre o valor acrescentado em cada estádio ao custo dos bens já antes tributados), e teremos o *imposto sobre o valor acrescentado*. Eis os tipos fundamentais de imposto de transacções geralmente apontados (vide Manuel Porto, *cit.*, pp. 125 e segs.).

⁵⁰ Cf. Manuel Porto, *cit.*, p. 275, e - sobre a inaptidão, para o efeito, de um imposto sobre o produtor ou sobre o grossista - pp. 237 e 254. Sublinhe-se, pois, que, se um imposto do tipo sobre o valor acrescentado é o que permite uma tributação mais correcta do consumo de serviços (cf. ainda Autor e *ob.*

circunstância de o imposto começar por atingir apenas as prestações de certos serviços, de serviços que o legislador considera «supérfluos ou menos essenciais» (cf. preâmbulo do decreto-lei): se o objectivo fosse tributar as empresas antes que os consumidores, o legislador, ainda que desejando ser cauto na implantação do imposto e ainda que instituindo-o só de forma progressiva, bem poderia certamente ter adoptado outro critério na delimitação da sua incidência inicial. Por outro lado, não deixará de ser igualmente significativo o facto de se tratar de um imposto que recai sobre cada transacção (ou prestação de serviços) individualmente considerada, e não sobre o volume global das vendas efectuadas pelas empresas (como seria o caso de um imposto sobre o volume de negócios, ou *taxe sur le chiffre d'affaires*, em sentido estrito): compreende-se bem, na verdade, que a primeira modalidade de imposto de transacções seja a mais apta para tributar o gasto dos consumidores (pelo menos num esquema monofásico de imposição), ao passo que a segunda melhor se explicará no quadro de uma tributação da actividade negocial. Por último, não deverá ignorar-se a modicidade da taxa estabelecida pelo legislador (10 %, nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei nº 374-D/79) - modicidade com que se procura compensar o facto de as empresas produtoras dos serviços abrangidos pela incidência do imposto não ficarem isentas do imposto de transacções relativamente aos bens capitais e às matérias-primas utilizadas nessa produção, e de, conseqüentemente, o respectivo montante vir acumular-se, no preço exigido ao consumidor, com o do imposto relativo especificamente à prestação do serviço (cf. preâmbulo do decreto-lei); é, pois, uma dupla tributação do consumo - ou uma tributação que ultrapasse, afinal, o gasto estritamente imputável ao consumo - que se deseja evitar ou minorar: é bom de ver, contudo, que desse modo se está também implícita e definitivamente a afirmar que o objectivo do imposto não é nenhum outro senão justamente a tributação dos consumidores.

Temos assim que, numa consideração global do imposto criado pelo Decreto-Lei nº 374-D/79, e levando em conta o contexto histórico e sistemático em que surge e a sua regulamentação legal básica, tudo converge no sentido de considerá-lo como um imposto de consumo. Mas não será que as circunstâncias atrás enunciadas, e invocadas pelas associações empresariais do ramo da hotelaria, representam efectivamente um obstáculo a tal qualificação, e obrigam ao fim e ao cabo e em definitivo a abandoná-la? Não será que, ao menos, a esta conclusão tem de chegar-se no tocante à tributação dos serviços de hotelaria e similares previstos nas alíneas c) e d) do artigo 1º do referido decreto-lei? Vamos ver seguidamente que não.

3. Ponto fulcral da argumentação tendente a mostrar que o imposto relativo aos mencionados serviços incide, não apenas jurídica, mas também efectivamente, sobre as empresas reside no confronto entre o disposto nos artigos 17º e 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79. No primeiro, estabelece-se o princípio - aplicável à generalidade das prestações de serviços sujeitas a imposto - de que este último «será discriminado na factura ou documento equivalente, podendo ser adicionado ao respectivo valor para efeito da sua exigência ao utente dos serviços»: quer dizer, pois, que o legislador prevê aí, e expressamente autoriza, a repercussão do imposto; no segundo dos referidos preceitos, todavia, fixa-se um regime especial, e diferente do do artigo 17º, para os serviços prestados em estabelecimentos hoteleiros e similares, compreendidos nas

cit., p. 320), não é indispensável, para que esta tributação possa ter lugar, que assuma um carácter plurifásico (como parece pretender-se numa das exposições das Uniões Hoteleiras). Aliás, o outro tipo de imposto plurifásico - que é o imposto cumulativo ou em cascata - nem sequer se mostra adequado a esse objectivo (cf., mais uma vez, Manuel Porto, *cit.*, p. 208).

alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 1º e no artigo 4º, que pratiquem o sistema de preços «tudo incluído»: neste outro caso «o imposto será englobado sem qualquer discriminação nos quantitativos a exigir dos clientes». Ora - diz-se - isto significa que já não é aqui possível «a repercussão directamente imputável como tal», mais não restando às empresas senão praticá-la «ocultamente» (onde isso for possível), dissimulando o montante do imposto no preço (um preço, afinal, fictício) do serviço; as empresas na situação prevista no artigo 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79 aparecem assim, não apenas como contribuinte de direito, mas como contribuinte efectivo, na medida em que, quando incluam o imposto no preço dos serviços, não podendo revelar essa inclusão, têm de suportar sozinhas o ónus político e económico da tributação. É o seu rendimento bruto, pois, que no fim de contas é atingido.

Bastará recordar, porém, o que atrás ficou dito sobre a utilização legislativa do fenómeno da repercussão em vista do estabelecimento de um imposto de consumo, para logo concluir que a argumentação acabada de citar é de todo improcedente. Na verdade, a repercussão é acolhida pelo legislador como fenómeno puramente económico, de tal modo que àquele bastará que ela possa ter lugar como tal, sendo perfeitamente desnecessário que a mesma se verifique em termos de o consumidor a conhecer: distinguir entre «repercussão directamente imputável como tal» e «repercussão oculta» é, pois, ao menos do ponto de vista que aqui interessa, coisa perfeitamente sem sentido. Ora, o artigo 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79 não proíbe ou exclui a repercussão, nos casos a que se aplica, mas antes expressamente a admite - como o seu teor claramente evidencia, e como, aliás, os próprios interessados afinal reconhecem na argumentação a que nos reportamos. Mais ainda: vendo bem as coisas, o que nele se faz é precisamente harmonizar com um determinado sistema de preços a possibilidade de as empresas exigirem o imposto aos consumidores dos seus serviços (isto é, a possibilidade de repercussão)⁵¹.

De resto, importa não esquecer que um dos efeitos, ou uma das vantagens, da tributação indirecta - da tributação que atinge a despesa que as pessoas realizam com o consumo de bens ou serviços - é o da anestesia fiscal: ou seja, é a possibilidade de que o Estado dispõe, por essa via, de cobrar impostos sem que os contribuintes os sintam tanto, e sem que por isso ofereçam uma resistência significativa a tal cobrança. Ora, ao não permitir a discriminação do imposto no preço devido pela prestação de determinados serviços, o legislador não está senão a procurar levar até ao fim o fenómeno da anestesia fiscal, aproveitando um regime de preços perfeitamente adequado a esse objectivo. Com isso, pois, não está a dificultar a repercussão, mas ao contrário, e em rigor, antes justamente a propiciá-la e a facilitá-la. Acrescente-se que a solução não é de todo inédita entre nós, pois que já no artigo 134º do Código do Imposto de Transacções se proíbe qualquer referência a este imposto, ou à ausência

⁵¹ O sistema ou regime de preços «tudo incluído» começou por ser obrigatório, nos termos do artigo 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 137/73, de 30 de Março, para os estabelecimentos hoteleiros e estabelecimentos similares classificados como restaurantes e salas de dança, considerados (uns e outros) de interesse para o turismo; uma tal obrigatoriedade acha-se hoje alargada pelo menos a todos os estabelecimentos hoteleiros, desde a Portaria nº 168/75, de 7 de Março; e em qualquer caso os restantes estabelecimentos podem voluntariamente sujeitar-se a ele (cf. artigo 9.º do citado Decreto-Lei). Semelhante sistema tem como justificação o compreensível objectivo de facilitar o conhecimento dos preços por parte dos consumidores, o que não só representa para estes, de algum modo, uma garantia, como simplifica a própria realização das «transacções». Ao tempo em que foi instituído, implicava a inclusão no preço, além da taxa de serviço, da taxa para o Fundo de Socorro Social e do imposto de turismo. Acrescendo agora a estes encargos tributários um novo imposto, é óbvio não fazer sentido que o respectivo montante não ficasse submetido ao mesmo regime.

dele, no preço de venda dos bens pelo retalhista ao consumidor final, e na respectiva publicidade: a diferença está apenas em que, no tocante ao imposto sobre as prestações de serviços, a sua incidência jurídica ocorre no estágio da «venda a retalho» (como já pusemos em relevo) enquanto no Código isso acontece no estágio das transacções «por grosso». Uma tal diferença é, porém, sob o ponto de vista do significado que aqui importa colher do disposto no artigo 134º do Código e no artigo 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79, e como se compreenderá, irrelevante⁵².

Dir-se-á que através de medidas como as destes preceitos - c nomeadamente do último - são as empresas a arcar com todas as «arras» da tributação, já que o Fisco, esse, esconde a sua mão atrás delas. A observação não reflecte toda a realidade, pois pode afirmar-se que a anestesia fiscal também se destina a aproveitar às empresas que transaccionam os bens (ou serviços) sujeitos a imposto: com tais medidas, na verdade, também se pretende evitar desvios da procura para bens (ou serviços) menos ou não onerados fiscalmente⁵³. De todo o modo, na medida em que ela - essa observação - seja exacta, o facto é desprovido de qualquer alcance: nele não se exprime mais do que a lógica (ou uma das lógicas) da tributação indirecta.

Em resumo: a partir do disposto no artigo 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79, não pode concluir-se que, nas situações a que tal disposição se aplica, o imposto criado por esse diploma se converte, de imposto originariamente concebido como de consumo, num imposto sobre as empresas⁵⁴.

4. E o mesmo deverá dizer-se a respeito do regime de preços tabelados - o que se pretende referir, certamente, é o regime de «preços máximos» previsto no Decreto-Lei nº 329-A/79, de 10 de Julho, depois alterado pelo Decreto-Lei nº 75-Q/77, de 28 de Fevereiro - aplicável à prestação de vários dos serviços por alguns dos estabelecimentos mencionados no nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 374-D/79⁵⁵.

⁵² Expressamente no sentido de que o artigo 134º do Código de Imposto de Transacções é um preceito que visa facilitar a repercussão, Cardoso da Costa, *ob. e loc. cit.*, nº 2, *in fine*.

⁵³ Vide Manuel Porto, *cit.*, p. 50.

⁵⁴ O alcance deste artigo 18º torna-se ainda mais claro se confrontado com o regime aplicável ao imposto de transacções que incide sobre as chamadas telefónicas — já previsto na alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79, mas que apenas veio a ser introduzido em 1980, pelo Decreto-Lei nº 213/80, de 9 de Julho, ao abrigo de nova autorização da lei orçamental para esse ano. Neste outro caso, com efeito, o legislador proíbe transitoriamente, de modo expresso, a transferência do encargo do imposto para os utentes do serviço [artigo 3º do Decreto-Lei citado, e alínea h) do artigo 23º da Lei nº 4/81, de 24 de Abril]. Aqui, pois, é que se proíbe a repercussão - bem podendo sustentar-se que, enquanto semelhante proibição subsistir, o imposto recai efectivamente sobre as empresas concessionárias (mas ainda neste caso poderá discutir-se a sua qualificação, nomeadamente na medida em que as tarifas telefónicas são, por sua vez, fixadas, ou têm de ser aprovadas, pelo próprio Estado).

⁵⁵ Tanto quanto pudemos apurar, era o caso, ao tempo da emissão do Decreto-Lei nº 374-D/79, de alguns (porventura, da generalidade) dos serviços prestados por cafés, casas de chá e cervejarias de 1ª categoria (Portaria nº 754/77, de 14 de Dezembro). Mas deve dizer-se que também quanto aos serviços sujeitos a «preços declarados» - regime já então aplicável aos estabelecimentos hoteleiros propriamente ditos, nos termos da Portaria nº 636/77, de 6 de Outubro - pode levantar-se uma dificuldade de alguma maneira semelhante, dada a obrigatoriedade de manutenção desses preços no período de vigência da declaração. Acrescente-se que estes últimos estabelecimentos, enquanto não apresentarem esta declaração, ficam também sujeitos transitoriamente a preços máximos (cf. Portaria nº 773/77, de 21 de Dezembro, e artigo 41º da Portaria nº 26-N/80, de 9 de Janeiro).

Decerto que as empresas que, no tocante a esses serviços, estivessem a praticar o preço máximo autorizado na altura da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 374-D/79, e se encontrassem sujeitas ou tivessem adoptado o sistema «tudo incluído»⁵⁶, não puderam imediatamente repercutir o imposto criado por este último na contra-prestação exigida aos respectivos clientes: tal só lhes terá sido possível se e quando a Administração fixou novo preço máximo, de montante superior ao que vigorava antes, e permitindo a incorporação do encargo tributário. Mas não vemos que esta circunstância seja de molde a «desfigurar» o imposto em apreço.

Notar-se-á, em primeiro lugar, que ela só se verifica quanto às empresas que estejam a praticar os preços máximos (ou preços abaixo dos máximos em percentagem inferior à da taxa do imposto), e quanto aos serviços em que o façam: nas restantes situações não existirá obstáculo «legal» à repercussão. E sublinhar-se-á, depois, que não se encontram administrativamente fixados os preços - ou os respectivos máximos - de todos os serviços sobre cuja prestação passou a incidir imposto de transacções. A situação agora considerada assume, pois, um alcance ou uma dimensão claramente circunscrita - e por isso insuficiente, logo por aí, para impor uma qualificação do imposto diversa da que resulta da respectiva estrutura geral e das intenções legislativas.

Acresce que se trata de uma situação por natureza transitória - pois que a Administração pode sempre vir a fixar novos preços máximos para os serviços em causa, que já possibilitem a translação do imposto. E quando o não faça, depois de criado um imposto com as características do instituído pelo Decreto-Lei nº 374-D/79, bem poderá dizer-se que tal apenas significa a adopção de uma política deflacionista, em que a baixa dos preços sem o imposto terá sido compensada pelo acréscimo do novo encargo tributário.

Aliás, e pelo que concretamente toca à fixação de preços máximos para determinados serviços similares de hotelaria, deve esclarecer-se que as respectivas tabelas já foram modificadas pelo menos uma vez depois de entrado em vigor o Decreto-Lei nº 374-D/79: veja-se a recente Portaria nº 364/81, de 30 de Abril, respeitante a restaurantes e estabelecimentos de bebidas⁵⁷.

Por fim, não quer deixar de anotar-se que, ainda mesmo no caso de se ter de concluir, ao nível da realidade económica, pela «conversão» do imposto incidente sobre as prestações de serviços de hotelaria e similares num imposto sobre as respectivas empresas, por força da conjugação do regime de preços máximos com o disposto no artigo 18º do Decreto-Lei nº 374-D/79, ainda então se poderia dizer que tal «conversão» não derivaria propriamente deste último preceito, mas em rigor daquele outro regime, e do facto de as autoridades competentes não haverem procedido a uma oportuna actualização das tabelas de preços. Se tal «conversão», pois, fosse causa duma «inconstitucionalidade» - e pode já adiantar-se que não -, ela, ao cabo e ao resto, deveria ser imputada, não ao regime legal do imposto, mas a um comportamento omissivo da

⁵⁶ Parece efectivamente que já onde possa aplicar-se a regra do artigo 17º do Decreto-Lei nº 374-D/79 - isto é, onde seja possível a discriminação do imposto - o regime de «preços máximos» não implicaria a consequência referida no texto. Não se tire daqui argumento, porém, no sentido de que o sistema de preços «tudo incluído» constitui, afinal, um obstáculo à repercussão: se isso de algum modo sucede na hipótese ora considerada, não é por efeito desse sistema em si mesmo, mas antes daquele outro regime de preços, ou da conjugação de ambos.

⁵⁷ Por seu turno, quanto aos estabelecimentos hoteleiros propriamente ditos, para os quais vigora o regime de «preços declarados» (*supra*, nota 14), as Portarias nºs 636/77 e 773/77 já haviam sido revogadas e substituídas pela Portaria nº 26-N/80, de 9 de Janeiro.

Administração.

5. Resta analisar o último aparente obstáculo à definitiva qualificação como imposto de consumo do imposto de transacções sobre as prestações de serviços de hotelaria e similares - obstáculo esse que residiria na impossibilidade de facto em que as correspondentes empresas se encontravam (e porventura ainda encontram) de repercutir o respectivo encargo sobre os seus clientes e que derivaria da necessidade, quer de manter compromissos contratuais e ofertas de preço já feitas, quer de acautelar os efeitos da concorrência, nomeadamente internacional.

Como emerge das exposições dos interessados que deram azo ao pedido de apreciação de constitucionalidade, estão em causa aqui fundamentalmente os preços dos serviços de hotelaria em sentido estrito, abrangidos pelas alíneas a) a c) - e decerto também pela alínea d) - do nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 374-D/79. A primeira observação que ocorre, por conseguinte, é a de que também esta será uma situação de âmbito limitado, sempre insusceptível, só por si, de implicar uma mudança, em geral, da natureza do imposto. A ter ela lugar, seria necessariamente circunscrita ao domínio mencionado; e a dever extrair-se daí uma qualquer conclusão de inconstitucionalidade, sempre esta última seria de igual modo restrita, por conseguinte, a tal domínio.

Mas a verdade é que nem mesmo quanto às apontadas prestações de serviços a situação agora considerada gera a consequência que dela se pretende tirar. E isto julgamos que o mostra fundamentalmente um outro aspecto do que atrás se disse sobre o acolhimento pelo legislador do fenómeno da repercussão: referimo-nos ao facto de tal acolhimento traduzir um mero «prognóstico», uma simples «previsão» legislativa, que corre sempre o risco de falhar, mas onde não deixa de estar presente justamente este risco, na consciência de que se estão a avaliar dados sujeitos a complexas interferências, extremamente sensíveis às flutuações da conjuntura, e portanto necessariamente de grande variabilidade. Sendo assim, terá de reconhecer-se que um erro de prognose em nada poderá afectar a natureza do imposto.

Quando muito, poderia ser relevante para esse efeito a demonstração de que, ao tempo da emissão do respectivo diploma, o legislador teve de partir do princípio - face à evidência dos dados da situação económica então ocorrente e do sentido da respectiva evolução - que o imposto não podia repercutir-se⁵⁸. Mas é essa uma demonstração que, por sobre ser extremamente difícil e implicar uma análise crítica da motivação legislativa, que suscita sempre o máximo melindre num contencioso de constitucionalidade, no caso em apreço certamente se não faz. O que temos é só o ponto de vista de certas associações empresariais quanto às possíveis e prováveis consequências da repercussão do imposto sobre o nível de actividade das suas afiliadas e sobre a economia nacional no respectivo sector; mas daí não se segue que o juízo do legislador seja (ou tenha sido) idêntico. Com toda a probabilidade não o foi - e, de qualquer modo, essa é uma zona (a das suas avaliações ou prognósticos) em que ele disfruta de uma «constitucional» liberdade, nomeadamente na área em causa (da política económico-financeira e fiscal)⁵⁹.

⁵⁸ Cf. Manuel Porto, cit., p. 62, o qual, todavia, acaba por não aceitar essa possível conclusão.

⁵⁹ No contexto do que vem de dizer-se, será útil referir - reportando-nos à doutrina e à jurisprudência constitucional alemã-federal - que só muito cautelosamente o *Bundesverfassungsgericht* admite e se abalança a um controlo dos «prognósticos» do legislador, em especial na zona das suas decisões «económicas»; que se trata aí fundamentalmente de um simples *Evidenzkontrolle*, isto é, em que apenas erros muito patentes e manifestos poderão ser relevantes; e que, de todo o modo, é sempre um controlo referido à previsão ou juízo que o legislador pôde fazer no momento da emissão da norma, e que

Se a isto acrescentarmos que as dificuldades invocadas têm, por natureza, um carácter conjuntural, e que às derivadas de compromissos contratuais já assumidos o legislador atendeu através da disposição transitória do artigo 43º do Decreto-Lei nº 374-D/79⁶⁰, teremos sem dúvida de concluir que também tais dificuldades - ainda que porventura reais⁶¹ - não chegam para que deva qualificar-se como imposto sobre a actividade comercial o imposto de transacções sobre as prestações de serviços de hotelaria e similares (ou sobre as prestações de certos desses serviços).

6. De quanto precede resulta inquestionavelmente que o imposto de transacções que incide sobre as prestações de serviços constantes do nº 1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 374-D/79, e nomeadamente das suas alíneas c) e d), tem a natureza de um verdadeiro imposto de consumo⁶². Ou seja: de um imposto que, tendo embora como sujeito passivo (contribuinte de «direito») as empresas prestadoras desses serviços, visa em derradeira análise atingir os utentes desses mesmos serviços (o rendimento por eles gasto nessa utilização), os quais são por isso os seus contribuintes «de facto».

não atende, pois, aos dados de facto ulteriormente conhecidos (sobre o tema podem ver-se: Ossenbühl, na colectânea *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, p. 459 e, em especial, pp. 496 e segs.; e Scholz e Schneider, na mesma colectânea, II, pp. 263-264 e 396, respectivamente).

⁶⁰ Aí se estabelece que «não ficam sujeitos ao imposto os serviços a que se refere a alínea c) do nº 1 do artigo 1º, prestados nos estabelecimentos mencionados no artigo 4º, desde que se encontrem expressamente abrangidos em contratos celebrados por escrito anteriormente à data da entrada em vigor do presente diploma». Pretende-se - pretendem as associações empresariais do ramo - que esta regulamentação é insuficiente, por não cobrir uma larga zona de outras situações merecedoras duma tutela semelhante: compreende-se, porém, que não era fácil ao legislador ir mais longe sem abrir a porta às maiores dificuldades de prova.

⁶¹ E que o imposto as terá originado, dir-se-ia que é agora o próprio legislador a reconhecê-lo, na medida em que na alínea i) do artigo 23º da Lei nº 4/81 (ou seja, da lei orçamental para o corrente ano) se prevê uma descida da respectiva taxa para 5%. Para além, no entanto, de esta medida poder ter uma diferente explicação, relevando de outras razões de política económico-financeira (note-se que não é essa a única taxa do imposto de transacções cuja baixa se prevê), sucede que deste eventual reconhecimento legislativo posterior da inconveniência do imposto na sua versão originária nada se poderá concluir para a questão que nos ocupa: atenda-se, a propósito, ao que ficou dito na nota 18 e no correspondente texto. Ao fim e ao cabo, a decisão inicial do legislador e a que agora ele tomou exprimem só dois diversos juízos «políticos» seus.

⁶² Na informação subscrita pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos, remetida como resposta pelo Primeiro-Ministro, admite-se no entanto que, nos casos de processamento mecanizado da facturação, em que a liquidação do imposto pode ser feita no final de cada mês, com referência ao apuramento mensal da receita (e não em cada factura ou documento equivalente), pode verificar-se uma incidência sobre o rendimento bruto das empresas (vide artigo 16º, nº 2, do Decreto-Lei nº 374-D/79). Mas acrescenta-se que tal situação nada tem de anormal e também ocorre (ou pode ocorrer) no imposto de transacções sobre as mercadorias. Bem vistas as coisas, porém, pensa-se que nem sequer tal situação representará um impedimento à repercussão do imposto. O que está em causa é simplesmente um aspecto administrativo do regime legal da imposição.

Sendo assim, porém, cai logo pela base a argumentação em que se funda a tese da incompatibilidade do imposto em causa com o princípio consignado no artigo 107º, nº 2, da Constituição, e da sua consequente inconstitucionalidade material: efectivamente, não estamos perante qualquer forma de «tributação das empresas», que haja de aferir pelo princípio referido, mas perante uma modalidade tributária cujo padrão constitucional se situa antes no nº 4 do mesmo artigo 107º da Lei Fundamental.

Ora, encarado o imposto à luz deste outro padrão, seguramente que a sua conformidade constitucional não oferece, depois de tudo quanto ficou dito, quaisquer dúvidas. Limitar-nos-emos, por conseguinte, a salientar - já que o ponto é insistentemente destacado nas exposições várias vezes referidas ao longo deste parecer - que essa conformidade constitucional não é posta em causa pelo efeito cumulativo (ou de imposto sobre imposto) que a tributação das prestações de serviços, somando-se à tributação do Código do Imposto de Transacções, veio desencadear (como o próprio legislador reconhece no preâmbulo do Decreto-Lei nº 374-D/79); e a sublinhar que, pelo contrário, se está mesmo perante uma forma de tributação do consumo que pode reclamar-se de uma privilegiada cobertura pelo artigo 107º, nº 4, da Constituição, na medida em que basicamente atinge «serviços marcadamente supérfluos ou menos essenciais». Quanto ao primeiro ponto, bastará dizer que no citado preceito constitucional não se fixa de antemão qualquer modelo ou tipo de tributação do consumo, mas simplesmente se indicam ao legislador certos critérios gerais a que se deseja que ele obedeça, critérios todavia que àquele deixam a maior liberdade de concretização; quanto ao segundo ponto, é suficiente referir que os critérios gerais que se acabou de evocar são precisamente os da isenção dos bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos e da penalização tributária dos consumos de luxo.

7. Em face do resultado a que se chegou - e que se traduz em arredar a qualificação do imposto instituído pelo Decreto-Lei nº 374-D/79 como uma forma de tributação do rendimento bruto das empresas, inclusive no respeitante às prestações dos serviços mencionadas nas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 1º desse diploma - desnecessário se torna agora analisar in extenso a argumentação desenvolvida a partir dessa premissa, e assente, por sua vez, no postulado de que o artigo 107º, nº 2, da Constituição, prescrevendo que a tributação das empresas incidirá sobre o seu «rendimento real», não permite que a mesma recaia sobre o aludido «rendimento bruto». Sempre se deixarão a tal respeito, no entanto, duas sumárias observações.

A primeira é para dizer que, ao opor-se «rendimento ilíquido», ou «bruto», a «rendimento real», estão a confrontar-se duas entidades ou realidades jurídico-fiscais de distinta natureza, e que por isso, em verdade, não têm de excluir-se mutuamente. De facto, a primeira entidade, definida pela soma de todas as receitas auferidas por um contribuinte, tem antes como seu oposto o «rendimento líquido» ou «lucro», que é a diferença entre as receitas (ou proveitos) e as despesas (ou custos); ao passo que a segunda, o «rendimento real», que é o rendimento efectiva ou presumidamente obtido por um contribuinte, se opõe, por sua vez, a «rendimento normal», que é um rendimento médio, ou o rendimento que se poderia obter em condições normais num determinado ano⁶³. A primeira distinção situa-se no domínio da «definição» da matéria colectável; enquanto a segunda já respeita ao problema da «determinação» ou apuramento desta última. Referindo-se o nº 2 do artigo 107º ao «rendimento real», poderá dizer-se, pois, que

⁶³ Sobre esta distinção, e sobre as vantagens e inconvenientes de uma e outra espécie de tributação, em especial no tocante às empresas, vide Teixeira Ribeiro, *cit.*, pp. 306 e segs., e *A Reforma Fiscal*, Coimbra, 1965, pp. 4 e segs.

o problema que nele se encara directamente é, não o primeiro, mas o segundo indicado - e aliás não em termos de se excluir por completo a tributação do «rendimento normal», mas tão só de definir como orientação fundamental a tributação do «rendimento real». Ora, se o problema é esse, o facto é que, em qualquer hipótese, o imposto instituído pelo Decreto-Lei nº 374-D/79 incide fundamentalmente sobre uma matéria colectável determinada em termos «reais»⁶⁴.

A segunda observação destina-se a pôr em evidência que, a admitir-se em todo o caso - numa perspectiva algo diversa da acabada de encarar - que a tributação das empresas tida em vista pelo legislador constituinte, no citado nº 2 do artigo 107º, é uma tributação do tipo da nossa actual contribuição industrial, ou seja, uma tributação do «lucro»⁶⁵, a admitir-se isso, ainda então não ficaria por aí afastada a possibilidade de sobre elas recair (também) uma imposição doutro género. E isto porque, como já se salientou⁶⁶, o artigo 107º da Constituição não tem o alcance de excluir outras modalidades tributárias, além das aí previstas.

Vale tudo isto por dizer, em suma, que mesmo que o imposto criado pelo Decreto-Lei nº 374-D/79 devesse qualificar-se, não como imposto de consumo, mas como um imposto sobre o rendimento das empresas, mesmo nessa hipótese não poderia concluir-se pela sua inconstitucionalidade material, por violação do nº 2 do artigo 107º da Constituição.

III

1. Ficam assim dilucidadas as questões, ou dúvidas, sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 374-D/79 suscitadas no pedido de parecer. Mas esta Comissão Constitucional vem entendendo que, pelo menos no domínio da sua actividade consultiva, não tem de cingir-se a um estrito «princípio de pedido», e pode (se é que não deve) analisar os diplomas ou preceitos submetidos à sua apreciação ainda sob outros ângulos ou pontos de vista eventualmente relevantes, embora não evocados pela entidade requerente⁶⁷. Assim, não está ela agora impedida de averiguar se o diploma em causa, apesar de não merecer os reparos que lhe foram apontados, não enfermará de outro ou outros vícios, igualmente geradores de inconstitucionalidade.

⁶⁴ Mostra-o o nº 1 do artigo 9º desse diploma, quando dispõe que o valor tributável das prestações de serviços é, salvo casos especiais, o «preço ilíquido praticado» pelas empresas. Quanto a esse casos especiais - os do nº 3 do mesmo artigo 9º e do artigo 12º, última parte - sempre estariam ressalvados pelos termos em que se consignou o princípio constitucional em causa.

⁶⁵ Ao que parece neste sentido, Teixeira Ribeiro, «Problemas da reforma fiscal», in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXII, 1979, pp. 13 e segs. da separata. Veja-se aí, aliás, um entendimento da referência do artigo 107º, nº 2, à tributação «*fundamentalmente* do rendimento real» diversa da que antes se deixou consignada no texto.

⁶⁶ Cf. *supra*, nota 1, e texto correspondente.

⁶⁷ Neste sentido, vide, p. ex., parecer nº 8/79, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. VII, p. 348. Note-se que mesmo num domínio estritamente jurisdicional do controlo da constitucionalidade, como é o do *Bundesverfassungsgericht* da República Federal Alemã, este tribunal entende não estar limitado, no juízo sobre as normas submetidas à sua apreciação, aos termos em que a questão foi posta pela instância que solicita a sua intervenção - mas antes que lhe cabe analisá-la «sob todos os pontos de vista juridicamente relevantes» (sobre o ponto, e por último, vide Bettermann, na já citada colectânea *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, II, p. 347).

O problema pode pôr-se, muito concretamente, no tocante à constitucionalidade orgânica - e cifrar-se-á em saber se o Governo, ao emitir o Decreto-Lei nº 374-D/79, respeitou ou não os limites da autorização que lhe fora conferida pela alínea c) do artigo 26º da Lei nº 21-A/79, primeiro, e pelo artigo 4º da Lei nº 43/79, depois. A resposta será, como veremos, afirmativa - mas a questão merece, na verdade, algumas considerações, ainda que também breves.

2. No artigo 26º da Lei nº 21-A/79 a Assembleia da República exprimiu-se do seguinte modo: «Quanto ao imposto de transacções, o Governo é autorizado a: [...] c). Alargar o âmbito de incidência do mesmo imposto às seguintes prestações de serviços [...]». E foi esta autorização - nem mais, nem menos - que ela renovou no artigo 4º da Lei nº 43/79.

Ora, não deverá dizer-se que ao delegar nestes termos a sua competência legislativa no Governo, a Assembleia lhe fixou uma amplitude de actuação muito precisa, circunscrita pela necessidade de respeitar a estrutura e os princípios básicos da tributação das transacções já antes consagrados entre nós? Por outras palavras: ao autorizar o Governo a «alargar o âmbito de incidência do imposto de transacções», não terá querido a Assembleia da República consentir-lhe simplesmente que incluísse no respectivo Código novas regras de incidência, mas respeitando, no mais, o essencial do regime tributário por ele definido? Eis a pergunta que pode fazer-se.

E pergunta com alguma pertinência - pois que, efectivamente, não foi em rigor assim que o legislador do Decreto-Lei nº 374-D/79 procedeu. Não se diz isto unicamente, nem sobretudo, pela circunstância de ele haver optado pela emissão de um diploma avulso, em lugar de inserir no Código as correspondentes disposições: este, em si mesmo, é um facto de ordem puramente formal, e de sistemática externa, a que se pode atribuir, quando muito, o alcance de um índice revelador de que também existirão diferenças no plano substancial.

O que conta, sim, são estas últimas - e na verdade, confrontando o diploma citado com o Código do Imposto de Transacções, elas são inegáveis.

Trata-se fundamentalmente do seguinte: no Código isentam-se de imposto as transacções de «máquinas, ferramentas e outros bens de equipamento afectos ao processo produtivo das mercadorias ou aos departamentos de apoio directo e exclusivo à produção de mercadorias» (verba nº 23 da lista I anexa), observado que seja o condicionalismo dos §§ 2º e segs. do artigo 5º; por outro lado, aos produtores ou grossistas inscritos no respectivo registo é dada «a faculdade de adquirirem mercadorias para utilização como matéria-prima ou para venda por grosso, sem pagamento de imposto», mediante a apresentação de uma declaração de responsabilidade (pela sua ulterior liquidação), nos termos previstos nos artigos 1º, alínea a), 55º, § 4º, e 64º e segs. Ora, no artigo 39º, nº 2, do Decreto-Lei nº 374-D/79, afasta-se expressamente a aplicabilidade de tais preceitos às empresas prestadoras dos serviços sobre que passou a recair imposto de transacções. Quer dizer: no Código, adoptaram-se mecanismos tendentes a evitar que seja tributada a transacção de bens capitais e de matérias-primas, de modo a que o imposto não tenha um efeito cumulativo, ou em cascata, reflectido na exigência ao consumidor de um encargo fiscal que não é imputável apenas ao seu gasto (ou ao valor dos bens finais), mas também àquelas outras transacções; enquanto isso, no domínio da tributação das prestações de serviços não só não se impediu, como expressamente se aceitou que ela tenha um carácter cumulativo (cf. o próprio preâmbulo do Decreto-Lei nº 374-D/79). Não estaremos então perante um imposto novo? E mais precisamente: perante uma modificação substancial do regime do Código do Imposto de Transacções

não desejada nem autorizada pela Assembleia da República?

Responderemos que poderá aceitar-se que o imposto estabelecido pelo Decreto-Lei nº 374-D/79 é diferente (ou algo diferente) do Código; mas também, e sem hesitações, que nenhum motivo há - muito pelo contrário - para concluir que essa «diferença» não se encontra coberta pela respectiva autorização parlamentar. Vejamos porquê.

3. A lógica de um imposto de transacções monofásico, ou único, como é o imposto sobre o grossista instituído pelo Código, é certamente contrária a uma tributação cumulativa, ou em cascata, do consumo, resultante da incidência do imposto em mais do que um dos estádios do circuito percorrido pelos bens finais. Daí que se possa admitir que expedientes como os previstos naquele diploma, e destinados a evitar na medida do possível um tal efeito, pertencem verdadeiramente aos *essentialia*, ou pelo menos aos *naturalia*, do respectivo imposto (cf. preâmbulo do Código, nº 5). A adopção e utilização desses expedientes, todavia, tem desde logo de compaginar-se com as dificuldades administrativas que eles suscitam - e que frequentemente impedem de levar até às últimas consequências o princípio da exclusão do efeito cumulativo do imposto. Quando tal suceda, o legislador - a quem unicamente cabe, sublinhe-se, o juízo sobre tais dificuldades - tem de renunciar à consecução de tal objectivo, ou de contentar-se com atenuar, através de medidas de outra ordem, o dito efeito cumulativo da tributação.

Pois bem: se se tiver em conta que um imposto sobre as prestações de serviços vai recair, não só sobre um número de empresas muito mais vasto do que um imposto sobre os grossistas, mas ainda sobre empresas relativamente às quais, pela sua menor dimensão, diferente estrutura e, muitas vezes, incipiente organização, não é viável o exercício de uma fiscalização capaz, compreender-se-á sem esforço que redobrem quanto a ele as dificuldades a que acabou de se aludir. E compreender-se-á assim que o legislador, atendendo puramente a essas dificuldades, haja afastado no novo domínio tributário o funcionamento dos mecanismos do artigo 5º, § 2º e segs., e dos artigos 55º, § 4º, e 64º e segs., do Código do Imposto de Transacções. Notar-se-á, porém, - e o ponto é muito importante - que, ao fazê-lo, nem por isso o legislador foi insensível ao efeito cumulativo do imposto que instituiu, pois a verdade é que, por reconhecê-lo (cf. o preâmbulo do Decreto-Lei nº 374-D/79), fixou o imposto na módica taxa de 10% - abertamente contrastante com as taxas de 75%, 90%, 110% e mesmo 45% com que ao tempo passaram a ser tributadas, nos termos do Código, as transacções de mercadorias menos essenciais, supérfluas ou de luxo (isto é, os bens de utilização comparável, sob o ponto de vista que aqui interessa, às prestações de serviços sujeitas a tributação). Quer dizer: o legislador não consagrou os mecanismos do Código, mas adoptou um expediente sucedâneo deles, no que afinal se mostrou fiel à substância dos princípios desse diploma. Deverá entender-se que nem assim tal solução dispõe de cobertura parlamentar? Deverá entender-se, por outras palavras, que o legislador governamental estava rigorosamente adstrito a manter na nova tributação o esquema e as soluções do Código? Não só nada - rigorosamente nada - o permite afirmar, como as considerações precedentes já mostram o oposto: ou seja, que no horizonte do legislador de autorização haveria razoavelmente de perfilar-se a possibilidade de não se seguir a par e passo, ao alargar-se o âmbito da incidência do tributo, aquele esquema e soluções.

Mas esta conclusão torna-se ainda mais clara se se puser em evidência que o alargamento em causa implicava necessariamente uma modificação fundamental na própria fisionomia do imposto do Código, a saber: a passagem de um imposto sobre o grossista para um imposto sobre o retalhista. Com efeito - e como já se sublinhou a

outro propósito (*supra*, nº II, 2) - só este último imposto monofásico de transacções é compatível com a tributação do consumo de serviços, sendo que o primeiro falha indiscutivelmente nesse objectivo⁶⁸. Por consequência, tem de partir-se do princípio de que o legislador parlamentar, ao autorizar o alargamento da imposição a esse outro campo, estava implicitamente a autorizar que o imposto em vigor sofresse, para tanto, uma modificação no seu próprio tipo. Sendo assim, como pretender que o Governo não estava igualmente autorizado a introduzir no imposto outras modificações - ainda que importantes e significativas - nomeadamente as decorrentes dessa mesma alteração da incidência pessoal (como é, ao fim e ao cabo, a que tem vindo a constituir o objecto da nossa análise)?

Eis aqui duas observações suficientes para mostrar que o legislador do Decreto-Lei nº 374-D/79 não teria excedido a autorização que lhe foi conferida pela Assembleia da República, sequer na hipótese de se entender que, de harmonia com o espírito de tal autorização, ele deveria guiar-se, em qualquer caso, como orientação fundamental, pelo princípio da tributação única ou monofásica do consumo, que é o evitar uma tributação cumulativa ou em cascata.

Só que, nem mesmo esta orientação fundamental aflora nos termos da autorização parlamentar - deles não se podendo retirar mais, em rigor, do que a atribuição ao Governo de um ampla faculdade para estabelecer, nos termos julgados mais convenientes, a tributação do consumo de certos serviços, até ao limite das taxas de 10% ou 15%, consoante os casos. Em boa verdade, o Governo ficou autorizado, não apenas a estender ao consumo de tais serviços o imposto de transacções do Código, mas o imposto de transacções *tout court*, cabendo-lhe escolher a modalidade deste último mais apropriada para o efeito.

Eis uma última e decisiva razão para concluir que o Decreto-Lei nº 374-D/79 não excedeu a autorização ao abrigo da qual foi emitido, e não enferma, consequentemente, do vício de inconstitucionalidade orgânica. (Aliás, se a conclusão devesse ser outra, ela afectaria directamente apenas o preceito do artigo 39º, nº 2, desse diploma, e não propriamente o artigo 1º).

IV

1. Em resumo: nenhum obstáculo constitucional se levantava a que a Assembleia da República conferisse ao Governo autorização para alargar a incidência do imposto de transacções à prestação de determinados serviços, nem a que o fizesse nos termos constantes do artigo 26º, alínea c), da Lei nº 21-A/79, depois assumidos pelo artigo 4º da Lei nº 43/79; no uso que dessa autorização fez, através do Decreto-Lei nº 374-D/79, o Governo instituiu um característico imposto de consumo, e não um imposto sobre o rendimento bruto das empresas prestadoras de tais serviços (ou de algumas delas), o qual é perfeitamente conforme aos genéricos princípios constitucionais relativos ao sistema fiscal, e em especial ao princípio consignado no artigo 107º, nº 4, da Constituição da República; porém, ainda que se tratasse de um imposto sobre o

⁶⁸ Vale a pena transcrever o que a este respeito diz Manuel Porto, *cit.*, pp. 254 e segs., até pelo que daí se pode concluir quanto à exacta expressão do efeito cumulativo que ocorre numa tributação como a agora vigente entre nós: «Estes (os serviços) são em princípio prestados apenas numa fase, a de venda de retalho, pelo que o respectivo consumo só era geralmente atingido num imposto sobre o grossista se na fase de venda por grosso for tributado qualquer bem material que seja utilizado na sua prestação. Mas ainda então o consumo de serviços fica favorecido, dado que o valor desses bens materiais será uma parcela pequena (embora já maior do que na fase da produção) do valor da prestação final».

rendimento bruto das mencionadas empresas, não se vê que tal contrariasse os mesmos princípios, e designadamente o do artigo 107º, nº 2, da Lei Fundamental; por outro lado, e por último, ao excluir a aplicação à tributação das prestações de serviços do disposto no artigo 5º, §§ 2º e segs., e nos artigos 1º, alínea c), 55º, § 4º, e 64º e segs., do Código do Imposto de Transacções, o Decreto-Lei nº 374-D/79 não excedeu a autorização parlamentar, por isso que esta não restringia a faculdade concedida ao Governo à simples extensão àquele domínio do regime do referido Código, nem o obrigava nomeadamente a evitar (ou atenuar) o efeito cumulativo do imposto através dos mecanismos que no mesmo diploma se acham estabelecidos para o efeito.

Nestes termos, é a Comissão Constitucional do parecer de que o Conselho da Revolução:

- a) Não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do artigo 26º, alínea c), da Lei nº 21-A/79, de 25 de Junho, nem do artigo 4º da Lei nº 43/79, de 7 de Setembro (na parte, quanto a este, em que renovou a autorização conferida pelo primeiro);
- b) Não deve igualmente pronunciar-se pela inconstitucionalidade do artigo 1º, e em especial das alíneas c) e d) do seu nº 1, do Decreto-Lei nº 374-D/79, de 10 de Setembro.

Lisboa e Comissão Constitucional, 19 de Maio de 1981. - *José Manuel Cardoso da Costa - Armino Ribeiro Mendes - Hernani de Lencastre - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 135/81

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

1 - Não dever pronunciar-se pela inconstitucionalidade do artigo 26°, alínea c), da Lei n° 21-A/79, de 25 de Junho, nem do artigo 4° da Lei n° 43/79, de 7 de Setembro (na parte, quanto a esse, em que renovou a autorização conferida pelo primeiro).

2 - Não dever igualmente pronunciar-se pela inconstitucionalidade do artigo 1° e em especial das alíneas c) e d) do seu n° 1 do Decreto-Lei n° 374-D/79, de 10 de Setembro.

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Maio de 1981.

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

(*Diário da República*, 1ª série, n° 144, de 26 de Junho de 1981.)

Lei n.º 21-A/79, de 25 de Junho

(Lei do Orçamento Geral do Estado)

.....
Artigo 26.º
(Imposto de transacções)

Quanto ao imposto de transacções, o Governo é autorizado a:

- a) Alterar o artigo 22.º do respectivo Código podendo elevar até 15 % a taxa referida no corpo do artigo, e até 30%, 45%, 75%, 75%, 90%, 110%, 110% e 12\$, respectivamente, as taxas referidas nas alíneas a), b), c), d), e), n.ºs 1) e 2), /) e g) do mesmo artigo;
- b) Abolir o adicional de 20 % sobre o referido imposto, criado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 75-G/77, de 28 de Fevereiro, e elevado para 30% pelo artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 75-A/78, de 26 de Abril;
- c) Alargar o âmbito de incidência do mesmo imposto às seguintes prestações de serviço, cujas taxas não poderão exceder:

1.º - 10% para:

Tratamentos de beleza e estéticos;

Serviços de cabeleireiro prestados em estabelecimentos de 1.ª categoria, a definir por portaria;

Fornecimentos de alojamento, refeições, bebidas e outros consumos em hotéis, restaurantes, bares, casas de chá e outros estabelecimentos similares, de 1.ª categoria, não abrangidos por contratos já celebrados à data do início da sujeição a imposto destes serviços;

Fornecimento de refeições, bebidas e outros consumos em estabelecimentos hoteleiros ou similares de hoteleiros, em que juntamente com aqueles se realizem espetáculos e divertimentos públicos;

Serviços de decoração;

Serviços fotográficos e revelação de filmes cinematográficos, destinados a fins não comerciais;

Chamadas telefónicas;

2.º - 15 % para:

Fornecimentos de alojamento, refeições, bebidas e outros consumos em hotéis, restaurantes, bares, casas de chá e outros estabelecimentos similares, de luxo, não abrangidos por contratos já celebrados à data do início da sujeição ao imposto destes serviços;

Serviços prestados em *boîtes*, *dancings*, *cabarets* e outros estabelecimentos similares;

- d) Incluir no processo produtivo a fase de embalagem e apresentação comercial normal dos produtos, com a consequente isenção do imposto na aquisição de bens de equipamento e matérias-primas;

- e) Eliminar a alínea b) do § 3º do artigo 3º do respectivo Código, repondo a tributação na fase normal de incidência do imposto (produtor ou grossista) relativamente à actividade de florista;
- f) Reforçar os mecanismos previstos no respectivo Código tendentes a evitar a utilização indevida das declarações modelos nºs 5 ou 6, considerando, designadamente, responsáveis pelo imposto os fornecedores que não se certifiquem, nos termos previstos na lei, da inscrição dos adquirentes no registo a que se refere o artigo 48º do mesmo Código;
- g) Reajustar algumas verbas das listas anexas ao Código no sentido de as tornar mais equitativas, de as adaptar às actuais condições do mercado e de eliminar dúvidas de interpretação, sem que dessas alterações resulte acentuado agravamento ou desagravamento fiscal;
- h) Rever o formalismo previsto para a concessão da isenção do imposto nos termos do artigo 5º do Código.

.....

Lei n° 43/79, de 7 de Setembro

(Alteração à Lei do Orçamento Geral do Estado)

.....

Artigo 4°
(Medidas fiscais)

- a)* É renovada a autorização legislativa conferida ao Governo pelos artigos 18°, alíneas e) e f) - com redução do prazo de cinco para três anos, nela previsto -, e 26°, alíneas c) e h), da Lei n° 21-A/79, de 25 de Junho.
- b)* Fica o Governo autorizado a rever o regime do imposto de compensação.

.....

Decreto-Lei n° 374 D/79, de 10 de Setembro

Artigo 1º - 1 - Estão sujeitas ao imposto de transacções as prestações de serviços a seguir indicadas, quando efectuadas no âmbito de actividades exercidas com carácter habitual e mediante contraprestação:

- a) Tratamentos de beleza e estéticos;
- b) Serviços de cabeleireiro, prestados em estabelecimentos de primeira categoria;
- c) Fornecimento de alojamento, refeições, bebidas e outros consumos nos estabelecimentos hoteleiros e similares definidos no artigo 4º;
- d) Serviços prestados em *boites*, *dancings*, *night-clubs*, cabarets e outros estabelecimentos similares;
- e) Serviços de decoração;
- f) Serviços fotográficos e de revelação de filmes cinematográficos, destinados a fins não comerciais.

2 - Estão ainda sujeitos ao imposto, os serviços indicados nos números anteriores, prestados gratuitamente a terceiros, quando se integrem em qualquer actividade sujeita a imposto nas condições previstas neste diploma.

.....

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 13/81

Apreciação da constitucionalidade de normas revogadas.

Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 281º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, dando seguimento a uma exposição da União dos Sindicatos do Arquipélago da Madeira, solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade da Resolução nº 562/80, do governo regional da região autónoma da Madeira, publicada na 1ª série do *Jornal Oficial* respectivo em 4 de Setembro de 1980.

Para o efeito, solicita agora aquele Conselho à Comissão Constitucional que emita o necessário parecer.

1. A Resolução em causa, dando efectivação ao previsto no artigo 21º do Decreto-Lei nº 392/79, de 20 de Setembro (diploma que veio estabelecer medidas visando eliminar a discriminação contra as mulheres no domínio do trabalho e do emprego), criou uma Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego, definindo a sua composição e atribuindo à Secretaria Regional do Trabalho a competência para a designação dos respectivos membros.

Entre estes contava-se um representante das associações sindicais, cuja designação caberia, pois, à referida Secretaria Regional. Daí que a União dos Sindicatos da Madeira tenha vindo arguir junto de diversas entidades, entre as quais o Presidente da Assembleia da República, a inconstitucionalidade da resolução em apreço: em seu entender, com efeito, um tal modo de designação do representante das associações sindicais na dita Comissão implicaria uma violação do artigo 57º, nº 4, da Constituição (garantia da independência e autonomia do movimento sindical).

2. Solicitado o governo regional da Madeira a pronunciar-se sobre a questão, nos termos do nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, veio ele comunicar que a Resolução nº 562/80 fora entretanto revogada por nova Resolução desse órgão - a Resolução nº 755/80, aprovada em 12 de Dezembro do ano findo.

Esta outra Resolução veio a ser publicada no *Jornal Oficial* da região no dia 18 imediato, a partir daí surtindo plenos efeitos. E, de facto, no seu nº 1, diz-se expressamente que o governo regional resolveu «revogar a Resolução nº 562/80, aprovada em plenário do dia 28 de Agosto de 1980».

3. É indiscutível, pois, que a Resolução nº 562/80 já se não encontra em vigor. E indiscutível é também que, mesmo que tivesse chegado a ser executada e aplicada no escasso período de tempo decorrido entre a sua publicação e a sua revogação, isto é, mesmo que tivesse sido entretanto constituída a Comissão nela prevista, uma tal Comissão ter-se-ia evidentemente extinta com a entrada em vigor da Resolução nº 755/80.

Sendo assim, revela-se desprovido de qualquer interesse juridicamente relevante o juízo sobre a constitucionalidade da Resolução nº 562/80, solicitado ao Conselho da Revolução.

4. Nestes termos, é a Comissão Constitucional do parecer de que o Conselho

da Revolução não deve emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade da Resolução nº 562/80, do governo regional da Madeira, publicada na 1ª série do Jornal Oficial desta região autónoma em 4 de Setembro de 1980, em virtude de a mesma haver sido revogada pela Resolução nº 755/80, também do governo regional da Madeira, publicada no respectivo Jornal Oficial em 18 de Dezembro de 1980.

Lisboa e Comissão Constitucional, 26 de Maio de 1981. - *José Manuel Cardoso da Costa - Armindo Ribeiro Mendes - Hernani de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 133/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146° e no n° 1 do artigo 281° da Constituição da República, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não dever emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade da Resolução n° 562/ 80 do Governo Regional da Madeira, publicada na 1ª série do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira em 4 de Setembro de 1980, em virtude de a mesma haver sido revogada pela Resolução n° 755/80, também do Governo Regional da Madeira, publicada no respectivo Jornal Oficial em 18 de Dezembro de 1980.

Aprovada em Conselho da Revolução em 3 de Junho de 1981.

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

(Diário da República, 1ª série, n° 141, de 23 de Junho de 1981.)

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

Resolução nº 562/80

A Constituição da República Portuguesa reconhece e garante no seu artigo 13º a igualdade de todos os cidadãos, independentemente do sexo.

Existem no entanto a este nível diversas formas de discriminação, com incidência especial no campo de trabalho, apesar de se encontrar constitucionalmente garantido a igualdade de salários e acesso a quaisquer profissões ou categorias profissionais, encobrendo-se tais injustiças e desigualdades na maior parte dos casos, em falsos idealismos e esquemas de protecção.

Pelo Decreto-Lei nº 329/79, de 20 de Setembro, foram criadas diversas disposições com vista a garantir aqueles princípios, competindo aos governos regionais a criação a nível regional das estruturas adequadas à realização desses objectivos.

Assim:

O Governo Regional da Madeira, reunido em plenário em 28 de Agosto de 1980, resolveu:

1º. Criar no âmbito da Secretaria Regional do Trabalho uma Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego;

2º. A Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego será composta pelos seguintes elementos:

Dois representantes da Secretaria Regional do Trabalho;

Um representante da Condição Feminina ou, não existindo, um representante da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais;

Um representante das Associações Sindicais;

Um representante das Associações Patronais.

3º. A Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego terá um secretariado composto pelos representantes da Secretaria Regional do Trabalho e pelo representante da Condição Feminina, ou outro;

4º. Compete à Secretaria Regional do Trabalho a nomeação dos representantes a que se referem os nºs 2 e 3 da presente Resolução, bem como a regulamentação relativa ao funcionamento da Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego.

Presidência do Governo Regional, 28 de Agosto de 1980. - O Presidente em exercício, *Jorge Nélío Praxedes Ferraz de Mendonça*.

(*Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*, 1ª série, nº 32, de 4 de Setembro de 1980.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n° 14/81

Reaquisição da nacionalidade portuguesa - Igualdade de acesso às funções públicas - Princípio da igualdade.

I

Ao abrigo do disposto no n° 1 do artigo 281° da Constituição, o Presidente da Assembleia da República, na sequência de uma exposição do Deputado Jorge Miranda, solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da base XXX da Lei n° 2098, de 29 de Julho de 1959; e logo acrescentou não desejar pronunciar-se sobre o fundo da questão. Por despacho do Presidente do Conselho da Revolução foi solicitado o competente parecer desta Comissão Constitucional.

Segundo a referida base XXX da Lei n° 2098, subordinada à epígrafe *Inabilidade dos que tenham readquirido a nacionalidade portuguesa*, «a inabilidade prevista na base anterior é aplicável durante o prazo de três anos aos que readquiram a nacionalidade portuguesa, mas não se produzirá se a perda da nacionalidade portuguesa se houver verificado na menoridade do interessado, por declaração do seu representante legal». É sobre a conformidade ou desconformidade da norma constante desta base com o disposto na Constituição que cumpre emitir parecer.

II

1. No seu parecer n° 30/79, de 16 de Outubro de 1979, a Comissão Constitucional entendeu - por unanimidade no que se refere à conclusão, sem que isso implicasse total concordância nos fundamentos para ela invocados⁶⁹ - dever o Conselho da Revolução declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma contida na base XXIX da Lei n° 2098, de 29 de Julho de 1959. Assumindo as conclusões do parecer, o Conselho da Revolução viria, pela Resolução n° 321/79, de 29 de Outubro de 1979⁷⁰, a declarar a inconstitucionalidade da referida norma.

A base XXIX da Lei n° 2098 contém uma norma, de que no nosso direito anterior se poderão encontrar antecedentes⁷¹, que faz recair uma incapacidade temporária, durante dez anos, para o exercício de funções públicas ou de direcção e fiscalização de sociedades ou de outras entidades dependentes do Estado Português, sobre os cidadãos portugueses que não sejam portugueses de origem⁷² (ou seja, aqueles cuja aquisição da nacionalidade foi uma aquisição derivada, nos termos da lei, pelo casamento ou por naturalização).

Entendeu esta Comissão, no parecer acima referido⁷³, que a Constituição de 1976 não autoriza qualquer diferenciação entre os portugueses originários e aqueles

⁶⁹ Cf. a conclusão do parecer e as declarações de voto de José António Fernandes e Jorge Figueiredo Dias a pp. 24 e 25 do texto original, ainda não publicado.

⁷⁰ Publicada no *Diário da República*, 1ª série, n° 261, de 15 de Novembro de 1979.

⁷¹ Cf. o parecer n° 30/79, pp. 4 e segs. do texto original.

⁷² O n° 2 desta base precisa ainda que a inabilidade em referência será, no caso de a aquisição se verificar na menoridade, de cinco anos, que se contarão a partir da maioridade ou emancipação do interessado.

outros cuja aquisição da nacionalidade foi uma aquisição derivada - isto, salvo nos casos ⁷⁴ em que a própria Constituição disponha diversamente. Considerou-se então que assim o impunha a correcta compreensão da nossa Lei Fundamental, não só porque ela não autorizava tais diferenciações, mas também - e sobretudo - porque a diferenciação em causa carece de qualquer suporte objectivo, designadamente nos valores e concepções que, em último termo, impregnam a Constituição da República.

2. Simplesmente, na base XXIX da Lei n° 2098 não se esgotava o tratamento da questão das inabilidades que este diploma punha a cargo dos que não tivessem tido sempre a nacionalidade portuguesa. Um preceito - a base XXX - preenchia a função de completar o regime das inabilidades, alargando-o agora, com um regime diverso embora, aos portugueses que, tendo perdido a sua nacionalidade, a viessem posteriormente a readquirir. Nestas condições, a inabilidade para o exercício de funções públicas ou de direcção e fiscalização de sociedades ou de outras entidades dependentes do Estado Português duraria três anos, a menos que a perda se houvesse produzido na menoridade do interessado por declaração do seu representante legal⁷⁵.

A justificação da norma que se acaba de referir é a mesma da base XXIX, já declarada inconstitucional: ela encontra-se na ideia de que é lícito e conveniente consagrar certas *capitis deminutiones* sobre aqueles que não foram sempre nacionais portugueses.

Operada a evicção da base XXIX do nosso sistema jurídico, *o preceito da base XXX perde qualquer sentido*: não só ele constituía parte de um todo que como tal já hoje não existe - o regime geral das inabilidades aplicável a todos os que não foram sempre cidadãos portugueses -, como para ele valem as mesmas razões que ditaram a declaração de inconstitucionalidade da base XXIX: violação da garantia constitucional de igualdade de todos os cidadãos no acesso às funções públicas (artigo 48º, n° 4, da Constituição). Como ainda, por fim, embora realizando a mesma ideia, o disposto na base XXX não é sequer passível de ser entendido de per si, autonomamente, desligado do dispositivo da base XXIX. O seu comando, na verdade, para além de concretizar (conquanto que para uma diversa hipótese e em diferentes termos) a mesma ideia que presidia à base XXIX, encontra-se, na sua própria sobrevivência lógica, dependente deste último, do qual representa de algum modo só uma extensão ou complemento. Com efeito, não se vê com que fundamento se negaria o exercício de certos direitos àqueles que readquiriram a nacionalidade portuguesa, quando os que se limitam a adquiri-la não sofrem - em virtude da declaração já operada de inconstitucionalidade da base XXIX - tais limitações, ou quaisquer outras. Seria pelo menos absurdo que o Estado Português entendesse precaver-se mais contra quem readquire a nacionalidade portuguesa do que contra um naturalizado, quando faculta ao primeiro um regime mais favorável de inserção na comunidade nacional⁷⁶.

⁷³ E também já, embora apenas incidentalmente, no parecer n° 29/78, de 7 de Dezembro, n° 5 (*Pareceres da Comissão Constitucional*, 7º vol., 1980, p. 52).

⁷⁴ Veja-se neste sentido o artigo 125º que elenca as condições de elegibilidade do Presidente da República.

⁷⁵ Esta ressalva refere-se à situação prevista na alínea *d)* da base XVIII, *in fine*, e é exigida por simetria com o n° 2 da base XXIX referido *supra*, na nota 4.

⁷⁶ A prova do que afirmamos poderá encontrar-se confrontando as bases XXII (requisição da nacionalidade) e XII (naturalização) da Lei n° 2098

É assim claro, a nossos olhos, que o regime mais benévolo das inabilidades previsto na base XXX só encontra justificação face à previsão do regime mais apertado da base XXIX, criado a pensar em situações em que o legislador entendeu ser menor a ligação do novel nacional português à nossa comunidade. Inexistindo pois quaisquer limitações para este último caso - o que sucede após a publicação da Resolução nº 321/79, do Conselho da Revolução -, é de todo anómala, *mesmo na perspectiva da Lei nº 2098*, a manutenção das inabilidades para hipóteses em que o legislador considera ser mais sólido o vínculo à comunidade portuguesa, em razão de o nacional português já ter possuído em tempos esta qualidade.

A subsistência da base XXX, após a declaração de inconstitucionalidade da base XXIX, importa assim numa situação em que a permanência daquele comando legal se limita a constituir - ao continuar a assumir uma lógica que a ordem jurídica já condenou - a expressão de uma manifesta desarmonia patente nas valorizações legais das várias situações concretas.

3. Concluímos, pois, que o próprio sentido útil da base XXX e a economia da Lei nº 2098 exigem actualmente a neutralização do comando naquela contido⁷⁷.

E a já referida identidade de teleologia e de razão de ser com a base XXIX parece dispensar mais indagações sobre a constitucionalidade da base XXX. A menos, naturalmente, que fosse manifestamente infundada a justificação aduzida no parecer nº 30/79 quanto à inconstitucionalidade da base XXIX.

Mas não vemos quaisquer razões para alterar a doutrina em que esta Comissão na altura se baseou. Assim, temos por seguro que o artigo 48º, nº 4, da Constituição, ao especificar que todos os cidadãos têm, em condições de igualdade, o direito de acesso a funções públicas, não permite que a lei, como o fez a Lei nº 2098, restrinja esse direito em relação a toda uma categoria de cidadãos. Se a Constituição actual não admitiu expressamente tais restrições - o que fazia, por exemplo, a Constituição de 1933 -, não poderá certamente o legislador fazê-las. Que é este o sentido do artigo 48º, nº 4, decorre igualmente de ele se limitar a consagrar, em relação ao preenchimento de um direito concreto dos indivíduos - o *ius ad officium*-, o princípio geral da igualdade que, num contexto mais amplo, aparece consagrado já no artigo 13º da Constituição⁷⁸.

III

Em consideração das razões sumariamente aduzidas, a Comissão

⁷⁷ Estranho só pode ser que tal neutralização não se tenha ainda produzido, o que parece revelar uma certa falta de sensibilidade do legislador ordinário em relação à coexistência de soluções legais manifestamente antinómicas. A mesma censura não pode ser feita ao órgão de controlo da constitucionalidade, pois que esse se apercebeu claramente da situação criada (cf. o parecer nº 30/79, a pp. 23 e segs. do texto original), só não a tendo resolvido por disso o impedirem as normas processuais regulamentadoras da sua acção (proibição de decisões *ultra petitum*).

⁷⁸ Uma prova de que este entendimento é pacífico poderá talvez encontrar-se na circunstância de nenhum dos três textos presentemente aguardando discussão parlamentar, e que visam substituir a Lei nº 2098, prever quaisquer inabilidades para os portugueses que não tiveram sempre esta nacionalidade.

Constitucional emite parecer no sentido de que o Conselho da Revolução deverá declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da base XXX da Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959, por violação do disposto no artigo 48.º, n.º 4, da Constituição - o qual por sua vez, faz aplicação, num ponto particular, do princípio geral contido no artigo 13.º da Lei Fundamental.

Lisboa e Comissão Constitucional, 26 de Maio de 1981. - *Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Armindo Ribeiro Mendes - Hernâni de Lencastre - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 132/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146° e no n° 1 do artigo 281° da Constituição da República, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da base XXX da Lei n° 2098, de 29 de Julho de 1959, por violação do disposto no artigo 48°, n° 4, da Constituição, o qual, por sua vez, faz aplicação, num ponto particular, do princípio geral contido no artigo 13° da lei fundamental.

Aprovada em Conselho da Revolução em 3 de Junho de 1981.

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

(*Diário da República*, 1ª série, n° 140, de 22 de Junho de 1981.)

Lei n° 2098, de 29 Julho de 1959

(Lei da nacionalidade)

.....
Base XXX

A inabilidade prevista na base anterior é aplicável durante o prazo de três anos aos que readquirem a nacionalidade portuguesa; mas não se produzirá se a perda da nacionalidade portuguesa se houver verificado na menoridade do interessado, por declaração do seu representante legal.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 15/81

Dever de audição dos órgãos de governo regional - «Questões respeitantes às regiões autónomas» - Ministro da República - Princípio da igualdade - Princípio da solidariedade.

1. Ao abrigo e para os efeitos do nº 2 do artigo 229º da Constituição e da alínea h) do artigo 22º do Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, aprovado pelo Decreto-Lei nº 318-D/76, de 30 de Abril, o Presidente da assembleia regional desta região autónoma solicitou em nome da assembleia ao Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade da Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, emanada do Governo da República, através dos Ministérios das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações, juntando para o efeito cópia da Resolução nº 2/81/M, da assembleia regional da Madeira, com data de 27 de Janeiro.

De harmonia com o disposto na alínea à) do artigo 284º da Constituição e na alínea a) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi esta Comissão chamada a emitir parecer.

2. A citada Resolução nº 2/81/M, de 27 de Janeiro, da assembleia regional da Madeira, tem por epígrafe «Impugnação da constitucionalidade da Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, do Governo da República» e começa por declarar que o Governo da República alterou «em condições condenáveis, quer pelo valor do aumento, quer pelas condições estabelecidas para os residentes» os preços praticados pela TAP nas suas ligações aéreas entre o continente e a região autónoma da Madeira, havendo aumentos da ordem dos 50%, «em valor muito superior à inflação», os quais são considerados susceptíveis de afectar seriamente «as condições da circulação de pessoas e bens», não se mostrando ainda respeitado «o princípio de solidariedade e da cooperação visando o desenvolvimento da Região, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade [...]».

Ainda nos termos da Resolução nº 2/81/M, decorre das condições estabelecidas na portaria impugnada uma discriminação para os residentes na região autónoma, em violação do preceituado no artigo 13º da Constituição, «uma vez que a faculdade atribuída aos residentes não é garantida em igualdade a todos os cidadãos da Região em todos os voos».

Por outro lado, a citada Portaria nº 76-A/81 foi «publicada sem a assinatura dos Ministros da República para as regiões autónomas, o que se traduz na violação do entendimento dos artigos 232º, nºs 2 e 3, conjugado com os artigos 201º, nº 3, 202º, alíneas c), d) e e), e 204º, nº 2, da Constituição» (a fls. 4 dos autos de parecer nº 8/81).

Conclui-se pelo pedido de declaração de inconstitucionalidade da portaria impugnada, «por violação dos artigos nºs 13º, 227º, nº 2, 231º, nº 1, 232º, nº 2, e 201º, nº 3», da Constituição.

Na parte final da resolução que se vem analisando, afirma-se que já foi pedida a declaração de inconstitucionalidade da Portaria nº 2/81, por violação dos artigos 231º, nº 1, e 227º, nº 2, da Constituição, achando-se afectada a Portaria nº 76-A/81 «da mesma inconstitucionalidade, não sendo esta sanada, pelo facto de o governo

regional ter sido ouvido. Os termos da portaria tornam evidente a inconstitucionalidade, que formal, quer material».

3. Notificado o Primeiro-Ministro para responder, querendo, ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/ 76, de 30 de Junho, nada disse no prazo legal.

4. Cumpre, pois, analisar as questões de inconstitucionalidade suscitadas pela assembleia regional da Madeira.

Deve, aliás, começar por salientar-se que não serão contemplados os aspectos de constitucionalidade respeitantes à Portaria nº 2/81 - que serão objecto de um parecer autónomo - mas tão somente os aspectos ligados ao regime inovatório introduzido pela Portaria nº 76-A/81, regime atinente ao nº 1 da Portaria nº 2/81 e seu anexo I.

5. A Portaria nº 76-A/81 apresenta dois considerandos que justificam as alterações introduzidos à Portaria nº 2/81, de 3 de Janeiro:

Considerando:

A necessidade de um ajustamento das tarifas de transporte aéreo de passageiros entre o continente e as regiões autónomas, por forma a aproximá-las progressivamente dos custos reais;

O impacte desses ajustamentos sobre os utentes, especialmente os residentes dessas regiões.

Quer dizer, o legislador procurou conciliar os interesses contrapostos do Estado e dos cidadãos residentes nas regiões autónomas dos Açores e Madeira, tentando encontrar um ponto de equilíbrio entre o objectivo de deixar de subsidiar a transportadora aérea nacional, fazendo progressivamente aproximar as tarifas aéreas dos custos reais, e o de pôr à disposição dos residentes nas ilhas transportes aéreos de ligação com o continente a preços mais acessíveis.

As alterações introduzidas à Portaria nº 2/81 consistem no estabelecimento de novos casos de tarifas reduzidas na compra de bilhetes de ida e volta relativamente a:

Deslocações de residentes nas regiões autónomas dos Açores e Madeira de e para cidades do continente.

Deslocações de residentes nas mesmas regiões autónomas mas que estudem no continente de e para cidades do mesmo continente.

Deslocações de e para o Funchal dos residentes na ilha de Porto Santo (nº 1 da Portaria nº 76-A/81).

Por seu turno, no nº 2 da mesma portaria são aditadas ao anexo I (condições de aplicação da tarifa para cidadãos portugueses residentes nos Açores e na Madeira) da Portaria nº 2/81, as alterações decorrentes quer do acolhimento dos novos casos de tarifas reduzidas acima indicadas, quer da própria revisão da primitiva regulamentação.

6. Um dos vícios apontados pela Resolução nº 2/81/M, da assembleia regional da Madeira, refere-se à ofensa do princípio constitucional da igualdade. O outro vício reveste-se de natureza formal e consiste na omissão da formalidade de

assinatura da Portaria nº 76-A/81, pelos Ministros da República para as regiões autónomas da Madeira e Açores, com alegada violação do artigo 232º n.ºs 2 e 3, conjugado com os artigos 201º, nº 3, 202º, alíneas c), d) e e), e 204º, nº 2, da Constituição.

Concentremos a atenção na alegação deste último vício, analisando previamente a questão de saber se o Governo da República devia ter ouvido as regiões na matéria e, caso afirmativo, se o chegou a fazer, dado que tal questão é expressamente aflorada na parte final da citada Resolução nº 2/81/M em termos não muito claros.

O artigo 231º da Constituição dispõe:

1 - Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade.

2 - Os órgãos de soberania ouvirão, sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional.

Ora, no caso em apreciação, deve ter-se por pacífico que a fixação do regime de preços de venda de bens e serviços no mercado interno por parte de uma empresa pública de transportes aéreos, ao abrigo do Decreto-Lei nº 329-A/74, de 10 de Julho, é da competência do Governo da República, o qual exerce o poder tutelar sobre as empresas públicas de âmbito nacional⁷⁹.

No que respeita, porém, ao estabelecimento de regimes especiais com tarifas reduzidas para as viagens aéreas dos residentes nacionais nas regiões autónomas que se desloquem de e para o continente, a orientação preconizada por esta Comissão Constitucional em diferentes pareceres leva a afirmar, sem qualquer hesitação, que se trata de uma matéria da competência do Governo da República *mas que respeita a cada uma das regiões autónomas*, razão por que existe por parte dos órgãos de soberania o *dever de audição* dos órgãos regionais⁸⁰. Com efeito, parece indubitável que o transporte aéreo é o principal meio de ligação entre o continente e os arquipélagos dos Açores e Madeira e que, por isso mesmo, o custo das passagens e dos fretes dos transportes aéreos tem uma especial incidência nas regiões autónomas, merecendo um tratamento específico «em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios»⁸¹.

⁷⁹ Nos preâmbulos das Portarias nºs 2/81 e 76-A/81, invocam-se expressamente as normas jurídicas de aplicação geral no território nacional sobre regimes de bens e serviços vendidos no mercado interno (Decreto-Lei nº 329-A/74, de 10 de Julho) e sobre empresas públicas [Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei nº 25/79, de 19 de Fevereiro - cf. artigo nº 13, nº 2, alínea f)].

⁸⁰ É o que resulta da doutrina da Comissão Constitucional, em especial elaborada a partir do parecer nº 20/77 e desenvolvida posteriormente. Cf. Dr. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, 1980, pp. 70 a 72. Num sentido mais restrito, Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, p. 427 e Dr. M. Esteves Oliveira, *Direito Administrativo*, I, 1980, p. 135.

⁸¹ Formulação do parecer nº 20/77, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º vol., pp. 166-167. Igualmente o juízo formulado pela Comissão Constitucional acerca do Decreto-Lei nº 251/77, de 15 de Junho, no nº 7 do parecer nº 21/77, in *Pareceres*, 3º vol., pp. 5-6. E, por último, é útil recordar o que se escreveu no parecer nº 17/78, a propósito do diploma que criava a Empresa Pública de Aeroportos e Navegação Aérea, E. P., in *Pareceres*, 5º vol., pp. 183-185.

Pode, pois, concluir-se que o Governo da República devia ter ouvido as regiões autónomas acerca da matéria da Portaria nº 76-A/81, sendo certo que se não acha regulamentado o processo de audição das regiões autónomas.

Parece resultar, igualmente, da própria Resolução nº 2/81/M, que o Governo da República efectivamente terá ouvido sobre a mesma portaria o governo regional da Madeira, aí se afirmando expressamente na parte final que «a Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, está ferida da mesma inconstitucionalidade, não sendo esta sanada pelo facto de o governo regional ter sido ouvido» [a fls. 4 dos autos do parecer nº 8/81, (os itálicos são nossos)]. Apesar da formulação transcrita ser algo ambígua, parece resultar com suficiente clareza que o governo regional foi ouvido acerca da regulamentação contida posteriormente na Portaria nº 76-A/81.

Em face do referido, crê-se inútil a averiguação sobre se foi efectivamente ouvido o governo da região autónoma da Madeira, já que a própria assembleia regional o afirma de forma expressa. E nenhum motivo há para supor que a região autónoma dos Açores haja tido diverso tratamento neste contexto. Dá-se, por isso, por assente que os governos regionais foram ouvidos pelo Governo da República.

Resta, porém, saber se bastou neste caso particular a audição do governo regional da Madeira ou se, pelo contrário, será mais curial entender que a entidade a ser ouvida deveria ter sido a assembleia regional: é que a resolução em causa imputa à Portaria nº 76-A/81 uma idêntica inconstitucionalidade que afectaria já a Portaria nº 2/81, sem que seja precisada de forma mínima a natureza dessa alegada inconstitucionalidade⁸².

Afigura-se que o dever de audição foi cumprido no caso concreto, apesar de a assembleia regional da Madeira não ter sido consultada.

Tal afirmação repousa nos seguintes fundamentos:

O artigo 229º da Constituição remete para os estatutos das regiões autónomas a definição das atribuições específicas dos órgãos das mesmas regiões, e a repartição de competências entre os diversos órgãos, ao passo que o artigo 231º, nº 2, se limita a impor a audição dos «órgãos de governo regional», sem particularizar qualquer destes últimos.

O «facto de o preceito referir genericamente «os órgãos regionais» não pode querer significar que tenham de ser ouvidos os dois órgãos regionais (governo regional e assembleia regional): em questões de natureza legislativa deverá ser ouvida a assembleia; em questões de natureza política e administrativa, o Governo»⁸³.

No caso da Portaria nº 76-A/81, a matéria regulada tem natureza administrativa (administração económica do Estado), parecendo razoável que seja ouvido apenas o governo regional, como aliás aconteceu.

⁸² Atendendo apenas ao Estatuto Provisório da Madeira, só está prevista a competência para se pronunciar, sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente à assembleia regional [artigo 22º, alínea n)]. O Estatuto Definitivo dos Açores prevê competências paralelas neste ponto para o governo e assembleia regional [artigos 26º, nº 1, alínea m), e 44º, alínea n), do texto aprovado pela Lei nº 39/80, de 5 de Agosto].

⁸³ Formulação dos Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, p. 427.

Finalmente, ainda que se defendesse que a assembleia regional da Madeira devia ter sido ouvida, por força do artigo 22º, alínea n), do Estatuto Provisório, a omissão ocorrida deveria qualificar-se como mera ilegalidade, não relevando em sede de fiscalização de constitucionalidade.

7. É altura de averiguar se a Portaria nº 76-A/81 está afectada de inconstitucionalidade formal pela circunstância de não se mostrar assinada pelos Ministros da República, representantes dos órgãos de soberania nas regiões autónomas (artigo 232º da Constituição).

O raciocínio seguido pela assembleia regional da Madeira parte das funções de Ministro da República, enquanto órgão competente para a coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região e com atribuições de superintendência nas funções administrativas exercidas pelo Estado na respectiva região (artigo 232º, nºs 2 e 3) para a conclusão de que a portaria em causa devia ter sido assinada também pelos titulares daqueles órgãos na Madeira e Açores, tendo em vista o nº 3 do artigo 201º da Constituição, as alíneas c), d) e e) do artigo 202º e o nº 2 do artigo 204º da Constituição.

Este raciocínio é manifestamente improcedente.

Em primeiro lugar, as portarias são formas que assumem os regulamentos de autoria exclusivamente ministerial, embora emanadas em nome do Governo, não sendo objecto de promulgação pelo Presidente da República. Por tal motivo, não tem relevância jurídica a invocação do nº 3 do artigo 201º da Constituição, norma que se refere a decretos-leis⁸⁴.

Em segundo lugar, do facto de os Ministros da República terem assento nos conselhos de ministros nas reuniões que tratem de assuntos de interesse para a respectiva região (artigo 232º, nº 2, in fine, da Constituição), não se segue que façam parte do Governo, órgão de soberania, apesar de terem competência ministerial específica, nos termos da Constituição. Ora, no caso em apreciação, os poderes tutelares em matéria de fixação de preços de tarifas competiam ao Ministro dos Transportes e Comunicações, mostrando-se a Portaria nº 76-A/81 emanada deste Ministério e ainda dos Ministérios das Finanças e do Plano e do Comércio e Turismo. Não se vislumbra, por isso, qualquer inconstitucionalidade pelo facto de os Ministros da República não assinarem a referida portaria, forma regulamentar que não é elaborada pelo Governo no seu conjunto, nem aprovada em conselho de ministros⁸⁵.

Em terceiro lugar, em nenhum preceito constitucional se impõe a colaboração do Ministro da República na prática de actos normativos oriundos do Governo da República, razão que justifica a afirmação de que não foram violados no presente caso os artigos 232º, nº 2, 201º, nº 3, 202º, alíneas c), d) e e), ou nº 2 do artigo 204º da Constituição.

⁸⁴ Sobre a figura da portaria, vejam-se: Prof. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10ª ed., pp. 106-108; Prof. Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, I, 1976, pp. 466 e segs.; Dr. Mário Esteves Oliveira, *Direito Administrativo*, I, pp. 130 e segs.

⁸⁵ A prática tem mostrado que o Ministro da República intervém por vezes na elaboração de portarias e despachos normativos conjuntamente com membros do Governo da República, quando são transferidas competências para as regiões autónomas. Vejam-se numerosos exemplos na obra do Dr. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas*, pp. 134-135.

Finalmente, a competência administrativa dos Ministros da República conferida para superintendência nas funções administrativas exercidas pelo Estado nas regiões não postula de forma necessária a respectiva intervenção no exercício da competência dos Ministros da tutela na fixação de tarifas de transportes aéreos, nos termos da legislação geral sobre empresas públicas⁸⁶.

8. Cabe analisar agora a questão de saber se tem razão a assembleia regional da Madeira quando afirma que o regime da Portaria nº 76-A/81 viola o princípio de igualdade, estando, por isso, inquinado do vício de inconstitucionalidade material.

Recorda-se que é alegado na Resolução nº 2/81/M, de 27 de Janeiro, que o Governo da República alterou os preços praticados pela TAP em «condições condenáveis» dando origem a uma discriminação em detrimento dos residentes na região autónoma da Madeira, «uma vez que a faculdade atribuída aos residentes não é garantida em igualdade a todos os cidadãos da Região em todos os voos».

Parece manifesta a falta de razão do alegado pela assembleia regional da Madeira.

Antes de mais, deve dizer-se que existe uma discriminação na verdade, mas uma *discriminação favorável* aos cidadãos residentes nas regiões autónomas dos Açores e Madeira.

Bastará consultar a tabela de tarifas de transportes de viagens de ida e volta constante do nº 1º da Portaria nº 2/81, de 3 de Janeiro, depois de alterada pela Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, para confirmar que nas viagens de ida e volta Lisboa-Funchal ou Porto Santo, os cidadãos residentes na região autónoma da Madeira pagam menos 5 360\$ por referência ao custo dos bilhetes em classe económica de tarifa normal, desde que obedeçam aos condicionalismos do anexo I à primeira das referidas portarias, depois de introduzidas alterações pela segunda⁸⁷. Idênticas reduções de tarifas são consagradas para os bilhetes de ida e volta entre cidades do continente e os Açores, bem como para as deslocações dos cidadãos portugueses residentes em Porto Santo de e para o Funchal.

Sucedem, porém, que tais discriminações favoráveis ou positivas têm uma razão de ser evidente, não configurando, por isso, uma violação ao princípio da igualdade, tal como é postulado na nossa Constituição (artigo 13º): o legislador considera atendível a circunstância de os cidadãos portugueses residirem habitualmente nas regiões autónomas, em ilhas afastadas do continente, para introduzir reduções dos preços de viagens aéreas que, de alguma maneira, minorem os inconvenientes da insularidade e do desigual desenvolvimento sócio--económico das próprias regiões autónomas por referência ao continente (bastará dizer que a generalidade das escolas universitárias e de ensino superior se acham instaladas no continente).

⁸⁶ Sobre a figura e poderes dos Ministros da República, vejam-se: Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, pp. 427-429; Prof. Jorge Miranda, «Os Ministros da República para as regiões autónomas», in *Direito e Justiça*, 1º vol., pp. 103 e segs.; e Dr. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas*, pp. 131-137. E sobre a sua competência, também o parecer nº 37/79 desta Comissão ainda inédito, em especial o voto de vencido do Dr. Amâncio Ferreira.

⁸⁷ O tratamento dos cidadãos residentes nas regiões autónomas conhece ainda uma ulterior discriminação positiva: 6 contemplada a situação dos cidadãos residentes com idade não superior a 26 anos que estudem no continente, criando-se para estes, a partir da Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, uma tarifa mais reduzida ainda, a chamada tarifa de *residentes estudantes*.

Há certas situações de vida em que o legislador constitucional considera lícito criar regimes mais favoráveis para certos grupos humanos, em nome mesmo de uma tendencial *igualdade de oportunidades* ou *igualdade de tratamento de facto*⁸⁸.

Atente-se, porém, que a Resolução nº 2/81/M, da assembleia regional da Madeira, invoca a existência de violações ao princípio da igualdade relativamente aos próprios cidadãos portugueses residentes naquela região autónoma.

Parece, porém, que continua a faltar-lhe razão para tal alegação, sendo certo que a mesma nem sequer é concretizada.

Por um lado, é perfeitamente compreensível a discriminação introduzida entre tarifas reduzidas para cidadãos-residentes e para residentes-estudantes. A necessidade de permitir uma deslocação mais frequente em períodos de férias aos estudantes e o imperativo de lhes facilitar o convívio com suas famílias nesses períodos justifica o tratamento mais favorável agora introduzido. Acresce que o limite de idade fixado para beneficiar da tarifa de estudante residente (idade não superior a 26 anos), embora discutível, tem em vista uma consideração da duração razoável dos cursos superiores existentes e da idade limite em que é normal os estudantes concluí-los, nomeadamente quando vivem a expensas de suas famílias⁸⁹.

Por outro lado, não constituem violações ao princípio constitucional da igualdade os condicionamentos estabelecidos para que os cidadãos residentes nas regiões autónomas possam beneficiar de tarifas reduzidas, usufruindo duma discriminação favorável ou benefício. Considerando unicamente o caso da região autónoma da Madeira, não choca que se estabeleça que a redução só possa ser concedida nos dois últimos voos operados em cada dia, ou nos dois primeiros voos, consoante o sentido das deslocações⁹⁰. Através de tal restrição, visou o Governo da República operar uma conciliação dos interesses comerciais da transportadora aérea nacional com os interesses dos residentes nas regiões autónomas. Igualmente não parecem passíveis de censura, em sede de fiscalização de constitucionalidade, as normas regulamentares destinadas a permitir a comprovação da qualidade de residente ou a fixar taxas aplicáveis em caso de cancelamento.

Por estas razões, não se vislumbram quais as desigualdades de tratamento entre cidadãos portugueses residentes nas regiões autónomas que possam ofender o disposto no nº 1 do artigo 13º da Constituição.

⁸⁸ Recorde-se a legislação do trabalho protectora das mulheres e dos jovens trabalhadores, os benefícios de diversa ordem aplicáveis aos deficientes, as reduções de tarifas de transportes (passes urbanos e passagens de caminho de ferro) para a terceira idade, etc. Sobre estes pontos, vejam-se os pareceres nºs 1/76 e 14/78, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 1º vol., pp. 5 e segs., e 5º vol., pp. 108 e segs., respectivamente, bem como parecer da Procuradoria-Geral da República nº 160/79, in *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 296, pp. 52 e segs.; e Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, p. 69.

⁸⁹ Não teve o legislador em conta a situação dos trabalhadores-estudantes; parece, porém, que tal omissão de criação de um estatuto particular não tem qualquer relevância em sede de fiscalização de constitucionalidade.

⁹⁰ Veja-se o anexo I da Portaria nº 21/81, alterado pela Portaria nº 76-A/81, em especial as rubricas *condições especiais de aplicação, cancelamento elegibilidade*.

9. Uma última referência à afirmação contida na Resolução nº 2/81/M que temos vindo a analisar, referente aos aumentos introduzidos pelo Governo da República, no sentido de que os mesmos são susceptíveis de afectar seriamente as condições de circulação de pessoas e bens, com desrespeito pelo princípio de solidariedade e de cooperação visando o desenvolvimento da região, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade⁹¹. São bem conhecidas as dificuldades sentidas pela doutrina constitucionalista para precisar os contornos do conceito de *princípio da solidariedade*⁹².

Seja como for, ainda aqui não é possível detectar qualquer violação do respeito devido pelo Governo da República aos especiais condicionalismos geográficos, económicos e sociais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, de forma a conseguir o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre os portugueses (artigo 227º da Constituição). A Comissão Constitucional pode apenas verificar que o regime primitivo da Portaria nº 2/81 foi alterado pela Portaria nº 76-A/81 em termos de introdução de tarifas aéreas mais favoráveis para as deslocações dos cidadãos residentes naqueles dois arquipélagos, tendo diminuído os preços para as tarifas dos residentes e sido introduzida a tarifa de residente-estudante. Mais longe do que isto não é possível ir, sob pena de a Comissão Constitucional se ocupar de questões de oportunidade de medidas legislativas, faltando-lhe a competência para averiguar se os aumentos de tarifas decretadas são ou não proporcionais à taxa de inflação, à evolução do custo dos combustíveis ou a quaisquer outras variáveis de natureza económica que o Governo teve certamente em vista ao publicar a portaria impugnada; apenas se pode afirmar que não há indícios de que o Governo da República haja agido de forma arbitrária ou desrazoável.

10. Nestes termos, a Comissão Constitucional é do parecer de que o Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade da Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro, por não se mostrarem violados os artigos 13º, 227º, nº 2, 231º, nº 1, 232º, nº 2, e 201º, nº 3, da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 2 de Junho de 1981. - *Armando Ribeiro Mendes - Hernani de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias - Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

⁹¹ Cf. os artigos 51º do Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira, e o 80º do Estatuto Definitivo da Região Autónoma dos Açores.

⁹² Veja-se sobre este ponto A. Peres Moreno, citado em Dr. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, p. 57.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 148/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia Regional da Madeira e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não declarar a inconstitucionalidade da Portaria n.º 76-A/81, de 17 de Janeiro, por não se mostrarem violados os artigos 13.º, 227.º, n.º 2, 231.º, n.º 1, 232.º, n.º 2, e 201.º, n.º 3, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 12 de Junho de 1981.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 153, de 17 de Julho de 1981.)

MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO PLANO, DO COMÉRCIO E TURISMO E
DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro

Considerando:

A necessidade de um ajustamento das tarifas de transporte aéreo de passageiros entre o continente e as regiões autónomas, por forma a aproximá-las progressivamente dos custos reais;

O impacte desses ajustamentos sobre os utentes, especialmente os residentes dessas regiões:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Ministros das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 329-A/74, de 10 de Julho, e nos termos do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 25/79, de 19 de Fevereiro, proceder a alterações à Portaria nº 2/81, de 3 de Janeiro, nos termos seguintes:

1º São introduzidas as seguintes alterações ao nº 1º da Portaria nº 2/81:

	Bilhetes simples	Bilhetes de ida e volta
Lisboa-Funchal ou Porto Santo:		
.....
Residentes na Madeira	-\$	5 900\$00
Residentes na Madeira estudando no continente	-\$	5 750\$00
Porto ou Faro-Funchal ou Porto Santo:		
.....
Residentes na Madeira	-\$	8 800\$00
Residentes na Madeira estudando no continente	-\$	8 650\$00

	Bilhetes simples	Bilhetes de ida e volta
Funchal-Porto Santo:		
.....
Residentes no Porto Santo	-\$-	1 200\$00
Lisboa-Açores:		
Residentes nos Açores	-\$-	8 750\$00
Residentes nos Açores estudando no continente	-\$-	8 500\$00
Porto ou Faro-Açores:		
Residentes nos Açores	-\$-	11 650\$00
Residentes nos Açores estudando no continente	-\$-	11 400\$00

2.º São introduzidas as seguintes alterações ao anexo 1 (condições de aplicação da tarifa para cidadãos portugueses residentes nos Açores e na Madeira) à Portaria n.º 2/81:

Área de aplicação:

.....

Do Porto Santo para o Funchal, em serviços da TAP.

Condições especiais de aplicação (substitui «período de aplicação»):

Estas tarifas são aplicáveis durante todo o ano, mas só poderão ser aceites para reserva firme:

- a) Da Madeira para o continente:
Nos dois últimos voos operados em cada dia;
- b) Do continente para a Madeira:
Nos dois primeiros voos operados em cada dia;
- c) Entre os Açores e o continente:
Até à capacidade máxima de cinquenta e nove lugares em cada voo;

No caso de, no momento da partida, se verificar capacidade disponível, poderão ser aceites passageiros para além deste limite de capacidade.

Cancelamento (substitui «cancelamento, reserva, pagamento e emissão do bilhete»):

Em caso de cancelamento durante os três dias que antecedem o início da viagem ou no próprio dia da viagem, será aplicada uma taxa fixa de 500\$. Esta taxa não será cobrada no caso de o passageiro utilizar uma tarifa de nível superior.

Elegibilidade:

.....
No caso das viagens entre o Porto Santo e a Madeira são elegíveis apenas os cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes no Porto Santo.

Os cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes na Madeira ou nos Açores com idade não superior a 26 anos são elegíveis para as tarifas de residentes-estudantes.

Documentação:

.....
No caso de residentes-estudantes, devem, ainda, apresentar certificado comprovativo emitido pelo respectivo estabelecimento de ensino.

3º Mantêm-se inalteradas, em tudo o mais, as disposições constantes da Portaria nº 2/81, de 3 de Janeiro.

4º A presente portaria entra em vigor no dia 18 de Janeiro de 1981.

Ministérios das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações, 16 de Janeiro de 1981. - O Ministro das Finanças e do Plano, João António Morais Leitão. - O Ministro do Comércio e Turismo, *Alexandre de Azeredo Vaz Pinto*. - O Ministro dos Transportes e Comunicações, *José Carlos Pinto Soromenho Viana Baptista*.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 14, de 17 de Janeiro de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer nº 16/81

Liberdade de imprensa - Independência da imprensa - Independência dos meios de comunicação social do Estado.

1. Na sequência de uma carta que lhe foi dirigida pelo Sindicato dos Jornalistas, o Presidente da Assembleia da República, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 281º da Constituição, solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 557/80, de 29 de Novembro, que respeita às delegações da «ANOP, E. P.» nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, onde passam a denominar-se «centros regionais da Anop».

2. Em cumprimento do disposto no nº 3 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 503-F/76, de 30 de Junho, foi ouvido o Primeiro-Ministro, que nada disse.

3. Como referimos, o texto legal em causa integra o regime especial para as representações da ANOP nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira e, segundo o Sindicato dos Jornalistas, tal regime contraria o disposto na Lei nº 19/78, de 11 de Abril (Estatutos da ANOP, E. P.), no Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro (Lei de Imprensa), na Lei nº 62/79, de 20 de Setembro (Estatuto do Jornalista) e na própria Constituição da República.

4. O Decreto-Lei nº 557/80, de 29 de Novembro, que o Sindicato dos Jornalistas, na carta que enviou ao Presidente da Assembleia da República, pretende ser integralmente inconstitucional, contém apenas oito artigos, referentes à criação dos centros regionais (artigo 1º), à natureza jurídica destes (artigo 2º), à sua competência (artigo 3º), à produção e aquisição de informação (artigo 4º), à direcção dos centros regionais (artigo 5º), à competência do director (artigo 6º), às relações entre os governos das regiões autónomas e os centros regionais (artigo 7º) e à autonomia contabilística (artigo 8º).

5. Vamos, então, ver se as disposições contidas no texto em exame desrespeitam qualquer norma da Constituição ou os princípios que a informam.

E porque estamos a apreciar eventuais inconstitucionalidades só temos que nos reportar à Lei Fundamental, não havendo que curar daquelas outras infracções apontadas pelo Sindicato dos jornalistas (aos Estatutos da Anop, à Lei de Imprensa ou ao Estatuto do Jornalista), que só nos poderão interessar na medida em que levem, elas mesmas, ao desrespeito da Lei Fundamental, nomeadamente pela via de uma eventual inconstitucionalidade orgânica.

6. São os seus artigos 38º e 39º, aquele alusivo à liberdade de imprensa e este respeitante aos meios de comunicação social do Estado, que nos não-de permitir julgar da conformidade ou desconformidade do decreto em causa com a Constituição.

Vejam, pois:

Dos oito artigos que o texto em apreciação contém há cinco que não levantam, seguramente, quaisquer problemas de constitucionalidade - os artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 8º.

Estes surgem somente em relação aos artigos 5º, 6º e 7º e é só sobre eles, por isso, que vai incidir a nossa atenção.

O primeiro deles, que respeita à direcção dos centros regionais, prescreve o seguinte:

1 - A gestão dos centros regionais será assegurada por um director, nomeado pelo conselho de gerência da Anop, precedendo acordo dos governos regionais.

2 - O director será exclusivamente responsável perante o conselho de gerência da Anop.

3 - Os governos regionais, através do departamento competente, poderão propor a exoneração do director.

Por sua vez, o artigo 6º, relativo à competência do director estabelece:

Competirá ao director:

- a) Organizar e assegurar a gestão do centro regional, o seu funcionamento e desenvolvimento;
- b) Elaborar e submeter à aprovação do conselho de gerência os orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte, bem como os planos de desenvolvimento do centro regional;
- c) Fixar as condições de trabalho, no quadro da política geral da empresa, e regulamentar, nos quadros dos princípios gerais vigentes na empresa, a organização interna do centro regional;
- d) Exercer, por delegação do director de informação, as atribuições que a este competirem no âmbito da informação regional;
- e) Exercer os demais poderes que lhe forem delegados pelo conselho de gerência ou pelo seu presidente.

Finalmente, o artigo 7º diz:

As relações entre os governos das regiões autónomas e os centros regionais compreendem, designadamente:

- a) O acesso a todas as informações e documentos julgados úteis para acompanhar a actividade dos centros;
- b) A promoção de inspecções e inquéritos ao funcionamento dos centros, cujos resultados serão remetidos ao conselho de gerência para os devidos efeitos;
- c) Apreciar os orçamentos de exploração e de investimento antes da sua aprovação, bem como das suas actualizações, e ainda contribuir para o seu financiamento, dentro das necessidades que se revelarem.

7. Pretende o Sindicato dos Jornalistas que ao director do centro apenas devem competir funções de direcção da informação (somente jornalísticas) e não também funções de gestão, pois só desse modo se poderá salvaguardar o jornalismo e a independência da informação produzida e a prossecução dos objectivos de carácter sócio--cultural que está na origem da empresa. A junção das funções de gestão e de direcção da informação na mesma pessoa compromete tal objectivo, que poderá vir a ser perigosamente pautado por critérios de ordem económico--financeira.

De resto - continua aquele Sindicato - a junção, na mesma pessoa, de funções administrativas e de direcção de informação funciona como um *alibi* para permitir a ingerência do governo regional no funcionamento dos centros regionais da Anop e, consequentemente, o controlo da informação.

Será, na realidade, assim? Cremos que não.

Da leitura dos artigos 5º e 6º do Decreto-Lei nº 557/80 parece resultar com clareza que a figura do director dos centros regionais da Anop se destina essencialmente ao desempenho de funções administrativas, de gestão.

A sua actuação só sairá desse sector no caso previsto na alínea d) do artigo 6º, isto é, quando ele exercer, por delegação do director de informação, as atribuições que a este competirem no âmbito da informação regional. Só então podem juntar-se na mesma pessoa funções administrativas e de informação.

Mas note-se que, quando assim sucede, o director do centro age *por delegação do director de informação da Anop* e, por isso mesmo, nos precisos termos dessa delegação.

Em bom rigor, não pode dizer-se que o director do centro é também o seu director de informação, dado que, quando age ao abrigo do disposto na apontada alínea d), ele fá-lo *em nome do director da informação da empresa* e não em seu nome próprio; ele é apenas um delegado daquele.

E, naturalmente, está sempre nas mãos do director de informação pôr fim à delegação de poderes caso o director do centro exceda ou não acate as instruções recebidas. E está sempre igualmente nas suas mãos julgar da conveniência e oportunidade da delegação referida, sendo certo que nesta matéria ele não está subordinado a instruções ou directrizes de quem quer que seja.

Não vemos, por isso, que com a possibilidade de ser feita tal delegação de atribuições possa ser posta em causa a liberdade de imprensa ou a liberdade de expressão e criação dos jornalistas da Anop.

O Sindicato dos Jornalistas pretende que este artigo 5º do decreto-lei em exame infringe o disposto nos artigos 38º, nº 5, e 39º, nº 1, da Lei Fundamental, afirmando-se até que com o regime criado nas regiões autónomas se dá lugar a uma inaceitável ingerência do poder político no conteúdo da informação de uma empresa pública de comunicação social.

Mas como? Com a forma de nomeação e exoneração do director dos centros regionais?

Com a contribuição dos governos regionais para o financiamento dos centros? Julgamos que não.

Já dissemos que o director dos centros regionais é o seu director administrativo e não o seu director de informação, funções que ele, aliás, pode nem sequer vir a desempenhar por não ter lugar a delegação a que alude a alínea d) do artigo 6º do Decreto-Lei nº 557/80.

Toda a argumentação que o Sindicato desenvolve parte do princípio de que o director dos centros regionais da Anop é o seu director de informação, o que não é exacto.

Só excepcionalmente tal director poderá desempenhar funções de direcção de informação e sempre *por delegação* do director de informação da empresa.

De resto, nada há, quer na Constituição, que na Lei de Imprensa, que, em

rigor, proíba a possibilidade de, em empresas jornalísticas ou equiparadas, se desempenhar cumulativamente funções administrativas ou de gestão com funções de direcção de informação.

Também o Sindicato dos Jornalistas defende a inconstitucionalidade do artigo 7º do decreto de que tratamos, designadamente no que concerne às alíneas a) e b), que, afirma, se destinam a cobrir a ingerência do governo regional na própria informação produzida pelo centro regional, no seu conteúdo, desse modo se criando um regime de censura, exercida por via administrativa.

Ora também aqui julgamos que assim não é e cremos que tudo aquilo que dissemos para o artigo 5º do decreto vale igualmente para este artigo 7º. Todo este preceito se refere à actividade da empresa, no que toca à sua gestão e administração e não aos aspectos concernentes à informação.

Neste capítulo da prestação do serviço de informação, os centros regionais deverão actuar em conformidade com as normas vigentes na empresa - artigo 4º do decreto-lei em apreço.

Pensamos também que o facto de os governos regionais poderem contribuir para o financiamento dos centros, dentro das necessidades que se revelarem, não significa que a informação nas regiões fique na dependência política e económica desses governos.

Não pode deixar de haver tutela económica e financeira sobre a empresa, a qual, a nível nacional, é exercida pelo responsável governamental pela comunicação social - artigo 15º da Lei nº 19/78, de 11 de Abril.

E compreende-se perfeitamente que as regiões autónomas, dentro das suas possibilidades financeiras, contribuam para a manutenção de um serviço que lhes respeita, em primeira linha.

É certo que os centros regionais terão contabilidade própria, mas os orçamentos de exploração e investimento figurarão em documento anexo aos orçamentos da empresa - artigo 8º

O preceituado no artigo 7º do decreto-lei em apreço, em especial nas suas alíneas a) e b) não será inconstitucional, só porque visa unicamente os poderes de tutela económica e financeira dos governos regionais no que toca aos centros regionais da Anop - poderes que bem se compreendem a partir do momento em que se estabeleceu uma certa «regionalização da empresa, inclusive no domínio do seu financiamento».

A inclusão de tal preceito no articulado do diploma era, de resto, necessária, pois se assim não fosse, a tutela da gestão desses centros regionais caberia só ao Governo da República, por força do disposto no artigo 15º dos Estatutos da empresa, que a exerceria através do seu membro responsável pela comunicação social.

Aliás, nas ditas alíneas a) e b) do artigo 7º não se atribuem aos governos regionais poderes tutelares mais amplos do que aqueles de que o Governo central dispõe no tocante à gestão da empresa em geral. A este respeito basta sublinhar que o artigo 15º, como do mesmo modo o artigo 28º dos Estatutos da Anop, remete, na matéria, para o disposto na lei das empresas públicas (Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril) e que esta, no seu artigo 13º enumera, entre os poderes de tutela do Governo em matéria económica e financeira, os «de exigir todas as informações e documentos julgados úteis para acompanhar de modo continuado a actividade das empresas» e «ordenar inspecções e inquéritos ao funcionamento das empresas ou a certos aspectos deste, independentemente da exigência de indícios da prática de irregularidades» - nº 1, alíneas c) e d).

Como se vê, o legislador do Decreto-Lei .nº 557/80, ao redigir as alíneas a) e b) do artigo 7º mais não fez do que transcrever e adaptar estas disposições daquela lei das empresas públicas.

8. Já dissemos que o Sindicato dos Jornalistas defende a inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 557/80 por violação do disposto nos artigos 38º, nº 5, e 39º, nº 1, da Constituição da República.

Aquele primeiro preceito impede a existência de regimes administrativos de crédito ou fiscais que criam discriminações em prejuízo das empresas do sector da informação.

E o último procura garantir que a utilização dos meios de comunicação social do Estado seja feita de modo a salvaguardar a sua independência perante o Governo e a Administração Pública.

Ora, entendidas as coisas como as deixámos ditas, não vemos que qualquer destes preceitos constitucionais seja desrespeitado pelo texto que examinámos.

E nenhum outro preceito da Lei Fundamental ou princípio que a informe é posto em causa pelo referido decreto-lei.

9. A exposição do Sindicato dos Jornalistas que acompanhou o pedido do Presidente da Assembleia da República refere-se ainda a várias infracções que terão resultado da publicação do diploma legal que apreciamos.

Mas desses - a existirem - não tem a Comissão Constitucional de se ocupar, pois as normas eventualmente infringidas pertencem aos Estatutos da Anop e do Jornalismo e à Lei de Imprensa.

E só assim não seria se tais violações traduzissem uma inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei nº 557/80, por invasão e derrogação da matéria reservada à Assembleia da República, como sucede, por exemplo, com aquela que é disciplinada pela Lei de Imprensa.

Mas isso não se vê que aconteça.

É bem verdade que no Decreto-Lei nº 557/80 não há referência ao conselho de redacção, quando é certo que a Lei de Imprensa os prevê nos órgãos de informação⁹³, conferindo-lhes, entre outras atribuições, a de «dar voto favorável ao director [...] designado pela empresa proprietária» - alínea a) do artigo 22º do Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro.

Certamente que esta não referência não implica por si qualquer inconstitucionalidade, pois que, desde logo, não-de valer naturalmente, nesta matéria, as regras que constam quer dos Estatutos da empresa (artigo 14º), quer dos dos Jornalistas (artigo 10º), quer ainda da demais legislação aplicável.

Não nos esqueçamos que os centros regionais, sendo embora representações descentralizadas nas regiões autónomas (artigo 2º do Decreto-Lei nº 557/80), não deixam de ser delegações da Anop, consideradas necessárias à prossecução dos seus fins - artigo 2º da Lei nº 19/78, de 11 de Abril (Estatutos da Anop).

Naquilo, portanto, que não tenha recebido tratamento especial através do diploma legal em apreço, funcionará, em pleno, a regulamentação estabelecida nos Estatutos da empresa para todo o país e nas restantes leis aplicáveis.

Mas não se poderá falar em violação da Lei de Imprensa, por não ter sido ouvido o Conselho de Redacção, quando se verificar a delegação de competência prevista

⁹³ Existirão nos órgãos de comunicação social com mais de cinco jornalistas profissionais - artigo 22.

na alínea b) do artigo 6º do decreto-lei em exame? Julgamos que não.

É que ainda mesmo que se considere que a actividade da Anop cai no âmbito da disciplina pela Lei de Imprensa e ainda mesmo que nos centros regionais haja cinco ou mais jornalistas profissionais, mesmo então o facto de se estar, no caso, perante uma simples delegação de poderes exclui qualquer possível violação. É que, ainda aí, continuaria a existir na Anop um só, um único director de informação e apenas quanto a este será exigível o cumprimento do preceituado na Lei de Imprensa.

Também aqui julgamos que se pode dizer que o Decreto-Lei nº 557/80 só regionalizou a «gestão» da Anop e não a direcção da sua actividade de informação, pois essa continua confiada em todo o território nacional à mesma entidade.

Por todo o exposto, e designadamente atendendo ao entendimento que dá ao artigo 7º do Decreto-Lei nº 557/80, esta Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 557/80, de 29 de Novembro.

Lisboa e Comissão Constitucional, 2 de Junho de 1981. - *Afonso Cabral de Andrade - Rui de Alarcão - Joaquim Costa Aroso - José Manuel Cardoso da Costa - Armindo Ribeiro Mendes - Hernâni de Lencastre - Jorge de Figueiredo Dias - Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N° 149/81

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146° e no n° 1 do artigo 281° da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não se pronunciar pela inconstitucionalidade do Decreto-Lei n° 557/80, de 29 de Novembro.

Aprovada em Conselho da Revolução em 12 de Junho de 1981.

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

(Diário da República, 1ª série, n° 153, de 7 de Julho de 1981.)

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E GABINETE DO
MINISTRO DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E DO
MINISTRO DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Decreto-Lei nº 557/80, de 29 de Novembro

Sendo conveniente estabelecer regimes especiais para as representações da empresa pública Agência Noticiosa Portuguesa - Anop, E. P., nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;

Ouvidos os Governos Regionais interessados:

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

Artigo 1º

(Criação dos centros regionais)

1 - Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as delegações da Anop, E. P., passam a denominar-se «centros regionais da Anop», com os poderes, a estrutura de serviços e as funções estabelecidos no presente diploma.

2 - Na estruturação e funcionamento dos centros regionais respeitar-se-á a necessária unidade da empresa.

Artigo 2º

(Natureza jurídica dos centros regionais)

Os centros regionais são representações descentralizadas da Anop nas Regiões Autónomas, dotadas de autonomia de gestão e financeira, nos termos das disposições do presente diploma.

Artigo 3º

(Competência)

Aos centros regionais compete:

- a) Prestar serviço de informação noticiosa, dentro da respectiva área regional de actividade, através da recolha, tratamento e difusão do material informativo, nomeadamente de notícias e imagens para utilização na imprensa e em outros meios de comunicação social regionais, nacionais ou estrangeiros;
- b) Retransmitir, integral ou parcialmente, informação sobre acontecimentos e factos da vida nacional e internacional elaborada fora dos centros regionais;
- c) Decidir sobre o conteúdo da sua informação, de harmonia com os

princípios e directivas que vigoram para toda a empresa.

Artigo 4º
(Produção e aquisição de informação)

Os centros regionais, na prestação do serviço de informação, deverão actuar em conformidade com as normas vigentes na empresa.

Artigo 5º
(Direcção dos centros regionais)

1 - A gestão dos centros regionais será assegurada por um director, nomeado pelo conselho de gerência da Anop, precedendo acordo dos Governos Regionais.

2 - O director será exclusivamente responsável perante o conselho de gerência da Anop.

3 - Os Governos Regionais, através do departamento competente, poderão propor a exoneração do director.

Artigo 6º
(Competência do director)

Competirá ao director:

- a) Organizar e assegurar a gestão do centro regional, o seu funcionamento e desenvolvimento;
- b) Elaborar e submeter à aprovação do conselho de gerência os orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte, bem como os planos de desenvolvimento do centro regional;
- c) Fixar as condições de trabalho, no quadro da política geral da empresa, e regulamentar, nos quadros dos princípios gerais vigentes na empresa, a organização interna do centro regional;
- d) Exercer, por delegação do director de informação, as atribuições que a este competirem no âmbito da informação regional;
- e) Exercer os demais poderes que lhe forem delegados pelo conselho de gerência ou pelo seu presidente.

Artigo 7º
(Relação entre os Governos das Regiões Autónomas e os centros regionais)

As relações entre os Governos das Regiões Autónomas e os centros regionais compreendem, designadamente:

- a) O acesso a todas as informações e documentos julgados úteis para acompanhar a actividade dos centros;
- b) A promoção de inspecções e inquéritos ao funcionamento dos centros, cujos resultados serão remetidos ao conselho de gerência para os

- devidos efeitos;
- c) Apreciar os orçamentos de exploração e de investimento antes da sua aprovação, bem como das suas actualizações, e ainda contribuir para o seu financiamento, dentro das necessidades que se revelarem.

Artigo 8º
(Autonomia contabilística)

1 - O centro regional terá contabilidade própria.

2 - Os orçamentos de exploração e investimento dos centros regionais figurarão em documento anexo aos orçamentos da empresa.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 16 de Outubro de 1980. -
Francisco Sá Carneiro.

Promulgado em 21 de Novembro de 1980. Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(*Diário da República*, 1ª série, nº 227, de 29 de Novembro de 1980.)

ÍNDICE

Parecer nº 7/81 da Comissão Constitucional - *Exercício do sufrágio - Pessoalidade - Presencialidade – Inelegibilidade.*

Resolução nº 83/81 do Conselho da Revolução.

Artigos 70º e 72º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio (regulamenta a eleição do Presidente da República) - Exercício presencial do voto e direito e dever de vota.

Parecer nº 8/81 da Comissão Constitucional - *Filhos nascidos fora do casamento - Apreciação da constitucionalidade de norma revogada - Princípio da igualdade - Igualdade de acesso à função pública - Direito a constituir família - Direito à maternidade.*

Resolução nº 123/81 do Conselho da Revolução.

Artigos 2º, 13º e 45º do Decreto nº 32 615, de 31 de Dezembro de 1942 - Normas sobre admissão, direcção e docência do Instituto de Odivelas.

Parecer nº 9/81 da Comissão Constitucional - *Reserva de competência legislativa da Assembleia da República - Direitos, liberdades e garantias - Competência legislativa do Governo - Participação na elaboração da legislação do trabalho.*

Resolução nº 103/81 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei nº 123/80, de 17 de Maio - Transfere para os governos regionais as competências atribuídas ao Governo no que respeita à requisição civil.

Parecer nº 10/81 da Comissão Constitucional - *Salário máximo - Princípio da igualdade.*

Resolução nº 134/81 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro - Estabelece um limite máximo ao quantitativo mensal das prestações de reforma.

Decreto-Lei nº 607/74, de 12 de Novembro - Altera algumas disposições do Decreto-Lei nº 410/74, de 5 de Setembro.

Parecer nº 11/81 da Comissão Constitucional – *Inconstitucionalidade por omissão - Acesso ao ensino dos trabalhadores e filhos de trabalhadores.*

Resolução nº 129/81 do Conselho da Revolução.

Parecer nº 12/81 da Comissão Constitucional - *Imposto de transacções - Repercussão do imposto - Imposto sobre o consumo - Imposto sobre as empresas - Rendimento real - Prognose legislativa - Limites da autorização legislativa.*

Resolução nº 135/81 do Conselho da Revolução.

Artigo 26º da Lei nº 21-A/79, de 25 de Junho (Lei do Orçamento Geral do Estado) - Autorização para o Governo legislar no âmbito do imposto de transacções.

Artigo 4º da Lei nº 43/79, de 7 de Setembro (Alteração à Lei do Orçamento Geral do Estado) - Renova a autorização do artigo 26º da Lei nº 21-A/79, de 25 de Junho.

Artigo 1º do Decreto-Lei nº 374-D/79, de 10 de Setembro (sujeita a imposto de transacções algumas prestações de serviços) - Define a incidência do imposto de transacções sobre prestações de serviços.

Parecer nº 13/81 da Comissão Constitucional - *Apreciação da constitucionalidade de normas revogadas.*

Resolução nº 133/81 do Conselho da Revolução.

Resolução nº 562/80 do Governo Regional da Madeira – Cria uma Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e Emprego.

Parecer nº 14/81 da Comissão Constitucional - *Reaquisição da nacionalidade portuguesa - Igualdade de acesso às funções públicas - Princípio da igualdade.*

Resolução nº 132/81 do Conselho da Revolução.

Base XXX da Lei nº 2098, de 29 de Julho de 1959 – Inabilidade para o exercício de funções públicas dos que readquiram a nacionalidade portuguesa.

Parecer nº 15/81 da Comissão Constitucional - *Dever de audição dos órgãos de governo regional - «Questões respeitantes às regiões autónomas» - Ministro da República - Princípio da igualdade - Princípio da solidariedade.*

Resolução nº 148/81 do Conselho da Revolução.

Portaria nº 76-A/81, de 17 de Janeiro - Altera o nº 1º da Portaria nº 2/81, de 3 de Janeiro, que fixa as tarifas de transporte aéreo de passageiros e carga entre o continente e as regiões autónomas.

Parecer nº 16/81 da Comissão Constitucional - *Liberdade de imprensa - Independência da imprensa - Independência dos meios de comunicação social do Estado.*

Resolução nº 149/81 do Conselho da Revolução.

Decreto-Lei nº 557/80, de 29 de Novembro - Cria os centros regionais da Anop nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.