

PARECERES

DA

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

18º VOLUME

DO Nº 37/81 AO Nº 39/81

E

DO 1/82 AO 7/82

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 37/81

Direito ao ensino — Protecção da família — Deficientes

O Grupo Parlamentar da Acção Social Democrata Independente requereu ao Presidente da Assembleia da República que, nos termos do artigo 281.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, promovesse a declaração de inconstitucionalidade do despacho conjunto dos Secretários de Estado da Educação e Juventude e da Segurança Social que fixa as novas tabelas de custos de frequência do ensino especial, despacho publicado no Diário da República, 2.ª série, de 18 de Fevereiro de 1981.

Fundamenta-se o requerimento em que as novas tabelas, correspondendo a mensalidades de 13 884\$ para os alunos internos, 9156\$ para os semi-internos e 7900\$ para os externos, se tornam insuportáveis para a maior parte das famílias; e sendo que se calcula em cerca de 100 000 o número de crianças portuguesas diminuídas em idade de frequentar o ensino primário e pré-primário; para concluir-se que houve violação do n.º 1 do artigo 43.º, alíneas a), c) e e) do artigo 67.º, n.º 1 do artigo 69.º, n.º 2 do artigo 71.º e n.ºs 1 e 3 do artigo 74.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

A partir daqui, solicitou o Conselho da Revolução à Comissão Constitucional o competente parecer.

Foi então notificado o Primeiro-Ministro, ao abrigo do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, o qual não se pronunciou.

E passamos, assim, a apreciar a questão posta:

No despacho em referência remete-se para o Decreto-Lei n.º 170/80, de 29 de Maio, que reformulou a generalidade das prestações de natureza pecuniária a favor da infância, juventude e família e institucionalizou o subsídio de educação especial como forma de comparticipação nas despesas pela frequência dos respectivos estabelecimentos.

Em conformidade com o disposto no artigo 9.º, n.º 2, do mesmo diploma, a aludida comparticipação toma por base as mensalidades dos estabelecimentos de educação especial.

E os respectivos valores são fixados, nos termos do mesmo preceito legal, por despacho conjunto dos Ministros da Educação e Ciência e dos Assuntos Sociais.

A constitucionalidade desse diploma não está posta em causa.

Com efeito, cinge-se a suscitada questão de inconstitucionalidade em análise ao montante pecuniário das mensalidades cuja fixação foi objecto das novas tabelas levada a cabo pelo despacho em referência.

Pensam os requerentes que essa fixação, nos montantes que atinge, se torna insuportável para a maior parte das famílias, o que conduz, em seu entender, a um vício de inconstitucionalidade por violação dos citados preceitos da lei fundamental.

Não se dando nem existindo outra razão para assim se concluir, vejamos então se aquela é só por si suficiente, neste caso, para nos pronunciarmos, escudados em tais preceitos, pelo apontado vício de inconstitucionalidade.

Tratar-se-ia então de inconstitucionalidade material, excluída que fica liminarmente qualquer das outras formas de inconstitucionalidade possível.

A fixação em causa é da competência do Governo e a forma legalmente determinada é a de um despacho conjunto, sem que nada disto se ponha em causa.

Passemos, pois, ao sugerido vício de inconstitucionalidade material que terá eventualmente afectado o mencionado despacho conjunto que fixou as novas tabelas dos

custos de frequência do ensino especial.

O salientado cálculo de cerca de 100 000 crianças diminuídas em idade de frequentar os ensinos primário e pré-primário apenas serve para evidenciar a gravidade desse problema que pesa sobre a comunidade nacional; mas um problema social, entenda-se, com implicações políticas por certo, não um problema propriamente de direito constitucional.

E sempre poderá entender-se que a suportar esse peso está em primeiro lugar o agregado familiar do deficiente e só depois, por um princípio de solidariedade social, a comunidade.

Fundamentalmente, é garantida a liberdade de aprender e ensinar e o Estado, reconhecendo a constituição da família cuja protecção assegura, assume-se como promotor da respectiva independência social e económica, cabendo-lhe cooperar com os pais na educação dos filhos; bem como regular os impostos e os benefícios sociais de harmonia com os encargos dos correspondentes agregados.

É o que decorre dos artigos 43.º, n.º 1, e 67.º, alíneas a), c) e e), da Constituição da República Portuguesa.

Muito especialmente as crianças gozam do reconhecido direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, e propriamente quanto aos deficientes, obriga-se o Estado a uma política de prevenção, tratamento, reabilitação e integração, com adequada pedagogia sensibilizadora da sociedade, assumindo designadamente o encargo da efectiva realização dos seus direitos (artigos 69.º, n.º 1, e 71.º, n.º 2, *ibidem*).

Mas, e aqui estaria o ponto da questão, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores (cit. artigo 71.º, n.º 2, parte final), caso fosse, que não é, contestada a sua obrigação de compartilhar nos custos do ensino.

O Estado, que reconhece e garante a todos os cidadãos o direito ao ensino, tem a incumbência de estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os respectivos graus (artigo 74.º, n.ºs 1 e 3, alínea e), da Constituição).

É, porém, esse um objectivo ainda longe de ser atingido em toda a sua plenitude, como é do conhecimento público; tratando-se, de resto, de uma incumbência sem prazo fixado.

E assim a questão se restringe ao maior peso advindo para os orçamentos familiares com as novas tabelas fixadas pelo despacho em causa e a impossibilidade de poderem ser por aqueles suportadas.

Um problema, enfim, de mera actualização de custos, que no entanto se tem por incomportável para as economias privadas e impeditiva, no campo de facto, do exercício de direitos fundamentais em matéria de ensino de deficientes.

A verdade é que a apreciação da impossibilidade material de os pais ou tutores suportarem o novo aumento de despesa só é concebível de caso a caso, isto é, em concreto, o que ultrapassa um juízo jurídico de inconstitucionalidade, que incide por natureza sobre normas.

Como quer que seja, sempre num plano abstracto, pois não dispomos de outro meio de apreciação, não deixa o Estado, com a actualização de custos, de reconhecer e garantir o direito ao ensino, desde que nessa actualização não vá realmente além de uma actualização propriamente dita, ou seja, da harmonização desses custos com a média dos preços correntes.

E o certo é que neste caso se socorreu o despacho em análise da variação de preços decorrente da inflação, fenómeno que é do domínio público, ainda que sem concordância quanto à fixação da respectiva taxa.

Partiu o mesmo despacho de uma taxa de 17 %, que, valha a verdade, não peca

por exagerada, a fazer fé nos vários depoimentos que de fonte havida por idónea têm vindo a lume.

De modo que não se pode ver necessariamente aí a criação de um obstáculo ao efectivo exercício da liberdade de aprender, prejudicada a promoção da independência social e económica dos agregados familiares, a cooperação com os pais na educação dos filhos e menosprezados os benefícios sociais compatíveis; não transparecendo, pois, a violação dos citados artigos 43.º, n.º 1, 67.º, alíneas a), c) e é), e 69.º, n.º 1, da Constituição.

As obrigações do Estado para com os deficientes, a garantia do direito ao ensino e o princípio de uma futura gratuitidade deste (respectivos artigos 71.º, n.º 2, e 74.º, n.ºs 1 e 3) tão-pouco se podem, nas circunstâncias apontadas, haver por violadas, com a fixada actualização de custos da frequência do ensino especial, pelo mencionado despacho conjunto.

A actualização de preços é uma consequência natural da inflação, uma imposição económica dela decorrente.

E mostrando-se tomada, neste caso, para base da actualização em referência unia taxa de inflação cujo cálculo apenas poderá, quando muito, pecar por defeito, não se vislumbra realmente nisso qualquer arbitrariedade susceptível de inviabilizar de facto os direitos que a lei fundamental àqueles reconhece.

Nesta conformidade, é a Comissão Constitucional de parecer que o Conselho da Revolução não deverá declarar a inconstitucionalidade do despacho conjunto dos Secretários de Estado da Educação e Juventude e da Segurança Social, que fixa as novas tabelas de custos de frequência do ensino especial (Diário da República, 2.ª série, de 18 de Fevereiro de 1981).

Lisboa e Comissão Constitucional, 3 de Dezembro de 1981. — *Hernâni de Lencastre — Joaquim Costa Aroso — José Manuel Cardoso da Costa — Armando Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 272/81

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 da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não declarar a inconstitucionalidade do despacho conjunto dos Secretários de Estado da Educação e Juventude e da Segurança Social que fixa as novas tabelas de custos de frequência do ensino especial (Diário da República, 2.ª série, de 18 de Fevereiro de 1981.)

Aprovada em Conselho da Revolução em 16 de Dezembro de 1981.

O Presidente do Conselho da Revolução, António Ramalho Eanes.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 300, de 31 de Dezembro de 1981.)

**MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA E DOS ASSUNTOS SOCIAIS
SECRETARIAS DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E JUVENTUDE E DA
SEGURANÇA SOCIAL**

Despacho conjunto

O Decreto-Lei n.º 170/80, de 29 de Maio, que reformulou a generalidade das prestações de natureza pecuniária a favor da infância, juventude e família, institucionalizou o subsídio de educação especial como forma de comparticipação nas despesas pela frequência dos respectivos estabelecimentos.

De acordo com o n.º 2 do artigo 9.º deste diploma, a referida comparticipação tem por base as mensalidades dos estabelecimentos de educação especial, cujos valores são fixados por despacho conjunto dos Ministros da Educação e Ciência e dos Assuntos Sociais.

As mensalidades agora fixadas correspondem a um aumento genérico de 17 % em relação às vigentes no ano anterior resultante da taxa de inflação verificada. Por outro lado, será em breve aprovado o novo regime regulamentar do subsídio de educação especial, de molde a não afectar a situação económica das famílias dos deficientes.

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 170/80, de 29 de Maio, determina-se:

1 — Os valores máximos das mensalidades a praticar pelos colégios de ensino especial, são, nas várias modalidades, os seguintes:

- a) Externato — 7700\$;
- b) Semi-internato — 8950\$;
- c) Internato — 13 550\$.

2 — Os valores mencionados no número anterior correspondem, de acordo com a respectiva modalidade, aos montantes das seguintes rubricas:

- a) Escolaridade — 7125\$;
- b) Transporte — 585\$;
- c) Alimentação — 1230\$;
- d) Internato — 5185\$.

3 — Aos alunos que residam fora de Lisboa ou Porto os estabelecimentos poderão cobrar dentro dos escalões a seguir indicados, contados a partir da zona periférica da cidade:

Pelos primeiros 5 km — 585\$; De 5 km a 10 km — 810\$; De 10 km a 15 km — 1030\$; Mais de 15 km — 1180\$.

4 — O presente despacho produz efeitos a partir de 1 de Setembro de 1980.

Ministério da Educação e Ciência e dos Assuntos Sociais, 3 de Fevereiro de 1981. — O Secretário de Estado da Educação e Juventude, António Cardoso Hortênsio Pina. — O Secretário de Estado da Segurança Social, António José de Castro Bagão Félix.

(Diário da República, 2.ª série, n.º 41, de 18 de Fevereiro de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 38/81

Princípio da igualdade — Direito à habitação — Ambiente e qualidade de vida — Protecção da família — Imposto e sobre preço — Apreciação da constitucionalidade de normas suspensas.

I

1. Dando seguimento a requerimento de deputados do Partido da Acção Social Democrata Independente, e ao abrigo do disposto no artigo 218.º, n.º 1, da Constituição, solicitou o Presidente da Assembleia da República ao Conselho da Revolução, a apreciação da inconstitucionalidade da Portaria n.º 257-A/81, de 11 de Março.

No requerimento dos deputados daquele partido político afirma-se que essa portaria viola os artigos 13.º, 65.º, 66.º e 67.º e alínea o) do artigo 167.º da Constituição, e isto porque:

Privilegia em relação a outras a população de Lisboa, única a poder recorrer ao consumo de gás doméstico para fins de aquecimento, alimentação, etc., estabelecendo clara discrepância, por exemplo, com a população do Porto, à qual, generalizadamente, tais actividades só são possíveis por recurso à energia eléctrica;

Sujeita as famílias portuguesas às consequências do mau ano hidrológico e da própria imprevisão governamental (o consumo doméstico de energia eléctrica representa cerca de 27 % do consumo total do País, cabendo à indústria cerca de 70 % dos consumos);

E cria um verdadeiro imposto sobre o consumo, matéria em que a Assembleia da República detém competência exclusiva.

2. Nos quadros dos artigos 284.º, alínea a), da Constituição, e 16.º, alínea a), do Estatuto da Comissão Constitucional, solicitou o Conselho da Revolução a esta Comissão o correspondente parecer.

Convidado a pronunciar-se, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 28.º do citado Estatuto, veio o Primeiro-Ministro informar que não tinha a Portaria n.º 257-A/81, de 11 de Março, por inconstitucional, pois que:

Nela não se fixa um imposto sobre consumo, apenas se altera a estrutura de fixação dos preços da electricidade;

Nem se privilegia a população de Lisboa pelo facto de na capital se utilizar mais o gás no consumo doméstico (aliás, a invocação deste privilégio como contrário à Lei Fundamental é um argumento tão inconsistente, como inconsistente seria pretender justificar a inconstitucionalidade de um imposto sobre veículos com a afirmação de que esse imposto beneficiava injustamente as pessoas não detentoras de tal meio de transporte).

3. Ulteriormente, dando agora seguimento a requerimento de outros deputados, e a coberto do estatuído no artigo 281.º, n.º 1, da Constituição, solicitou o Presidente da Assembleia da República novamente ao Conselho da Revolução, a apreciação da inconstitucionalidade da Portaria n.º 257-A/81.

No requerimento desses deputados refere-se que essa portaria infringe os artigos 106.º, n.ºs 2 e 3, e 167.º, alínea o), da Constituição, porquanto:

A Portaria n.º 257-A/81, ao estabelecer aparentemente um «agravamento de facturação» da energia eléctrica, cria efectivamente um imposto de consumo, matéria reservada a lei e da exclusiva competência da Assembleia da República;

No projecto de portaria o Governo, reconhecendo a natureza fiscal do «agravamento de facturação», designava-o «taxa de energia», mas impropriamente, já que

de um verdadeiro imposto se tratava;

O referido «agravamento» nem sequer reverte para a EDP como contrapartida do fornecimento de energia, antes reverte para o Fundo de Abastecimento, isto é, para o Estado;

A caracterização como imposto do mencionado «agravamento» decorre, aliás, claramente do n.º 3 do artigo 1.º da lei n.º 2/79;

Nem sequer obsta à caracterização como imposto do «agravamento» em causa o facto de ele se não traduzir numa entrega directa ao Estado, mas sim numa entrega a uma empresa pública.

4. Na economia dos artigos 284.º, alínea a), da Constituição, e 16.º, alínea a), do Estatuto da Comissão Constitucional, solicitou o Conselho da Revolução a esta Comissão o correspondente parecer.

Instado o Primeiro-Ministro, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 28.º do referido Estatuto, nenhuma resposta enviou.

5. A dupla solicitação de parecer oriunda do Conselho da Revolução deu origem nesta Comissão a dois processos separados.

Mas porque em ambos o objecto era o mesmo, decidiu-se a apensação do segundo processo ao primeiro.

Cabe agora elaborar um único parecer, que cubra todos os aspectos de inconstitucionalidade suscitados a propósito da Portaria n.º 257-A/81.

Numa múltipla perspectiva analítica se desdobrará necessariamente o exame do diploma.

6. Antes, porém, de entrar na explanação dos vários caminhos que se abrem à sua análise, convém salientar que aquela portaria foi emitida — segundo passos do preâmbulo — «em complemento das medidas preventivas susceptíveis de diminuir os consumos de energia eléctrica, determinadas pela situação hidrologicamente crítica que o País atravessa» e «em conformidade com a orientação do Conselho de Ministros de 10 de Fevereiro de 1981»¹, no seu texto se determinando o seguinte:

1.º Os consumos de energia eléctrica doméstica e de estabelecimentos comerciais, na parte em que excedam 90% do consumo do ano anterior, nos períodos normais entre leituras de contadores, serão facturados com um agravamento de 100%;

2.º Relativamente aos novos consumidores e, excepcionalmente, nos casos em que não seja possível praticar o disposto na alínea a) [por lapso evidente, refere-se aqui a alínea a) em vez do n.º 1], o agravamento de 100% será aplicado à parte que exceder o consumo correspondente a quarenta horas de utilização mensal da potência contratada.

3.º Os primeiros consumos a serem facturados nestas condições serão os que ocorrerem a partir da primeira leitura de contadores após a publicação da presente portaria;

4.º Na facturação deverá ficar bem expressa, se necessário por documento separado, a parcela agravada do consumo de energia eléctrica;

5.º Os distribuidores de energia eléctrica comunicarão, com máxima antecedência possível, a todos os consumidores abrangidos pela disposição acima determinada no n.º 2, os volumes mensais de energia, expressa em kilowatts-hora, a partir dos quais a facturação será agravada de modo a que aqueles possam controlar convenientemente os seus consumos, com base na leitura dos contadores;

6.º As receitas provenientes do agravamento da facturação previsto nos n.ºs 1 e

¹ Esta orientação foi vazada em dois diplomas normativos: as resoluções n.ºs 36/81 e 38/81, ambas de 10 de Fevereiro, e publicadas, respectivamente, no Diário da República, 1.ª série, n.ºs 47 e 48.

2 reverterão para o Fundo de Abastecimento;

7.º Por um período de seis meses após a sua cobrança, tais receitas ficarão, todavia, à ordem do Fundo de Apoio Térmico para ocorrer a necessidades de tesouraria motivadas pelo efeito da estiagem;

8.º Não serão abrangidos pelas presentes medidas os consumidores domésticos com habitação até três divisões e potência contratada até 1,1 kVA que não tenham consumido mais de 240 kWh durante o ano de 1980;

9.º O fim das presentes medidas será determinado por portaria e sê-lo-á logo que a situação anormal decorrente do mau ano hidrológico se regularize.

É sobre este conjunto de dispositivos que incidirá o parecer, o qual, pela variedade dos problemas postos, exigirá um exame de ordem multidireccional.

II

7. O princípio da igualdade é afirmado em termos gerais no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição:

Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

Por necessidade lógica da própria questão que se está a abordar, o princípio da igualdade terá aqui de ser visualizado de um particular ângulo: enquanto obriga o legislador a respeitá-lo na regulamentação das situações vivenciais.

Em que termos e por que modo o legislador o deverá acatar é o que se procurará precisar.

À partida, poder-se-á afirmar que a lei² tem de ser igual para todos, daí que deva não só sujeitar a normas comuns todas as situações que objectivamente não requeiram regras diferentes, como ainda regular por preceitos adequadamente diferenciados as situações que, num juízo objectivo, imponham numa diversificação regulamentativa.

O princípio da igualdade comporta, pois, duas faces.

Preceitos uniformes, comuns a uma multiplicidade de situações, podem violar o princípio da igualdade, se o particular condicionalismo de algumas delas obrigar na economia do princípio a tratamento distinto. A igualdade não se confunde assim com a uniformidade normativa.

Face a um quadro normativo idêntico para a generalidade dos cidadãos, haverá que inquirir, nesta linha de raciocínio, se algum dos motivos referidos no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição (ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social) ou mesmo outros³ não postulariam, no respeito pelo princípio da igualdade, uma diversificação dispositiva.

«A igualdade perante a lei — escreveu-se no parecer n.º 1/76⁴ — reclama agora, não que todos sejam tratados em quaisquer circunstâncias, por forma idêntica, mas sim que recebam tratamento semelhante os que se acham em condições semelhantes.»

«Com isto se abre, porém, a questão de saber o que deve entender-se por condições semelhantes.»

² A palavra lei é tomada «na sua larga acepção, isto é, significando qualquer norma geral e de vigência sucessiva definida e declarada obrigatória por mandado conhecido de um Poder que se acata» — Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 9.ª ed., tomo I, p. 82.

³ A generalidade dos autores vem opinando que o elenco dos motivos susceptíveis de condenar uma diferenciação ou — não há medalha sem reverso — de a impor, é meramente exemplificativo — Bossuyt, L'inlerdiction de la discrimination dans le droit internacional des droits de L'homme, p. 127.

⁴ Pareceres, edição oficial, vol. I, p. 11.

A motivação susceptível de impor um tratamento jurídico não uniforme tem de ter carácter objectivo e ser razoável. Todavia, esta razoabilidade motivadora pode observar-se em relação a certo direito e já não se verificar quando reportada a outro. Só caso a caso, e sempre tendo em conta a relação motivo-direito, será possível aferir dessa razoabilidade.

Por fim, e esta é a outra face do princípio da igualdade, normas diversas para um conjunto de situações podem infringir o princípio, se o fundo comum a todas elas, dentro de critérios equivalentes aos expostos, postular idêntico tratamento.

8. A Portaria n.º 257-A/81, num texto muito curto, estabeleceu uma regulamentação algo complexa: nalguns aspectos ela é uniforme, mas mesmo assim só para certos consumidores finais de electricidade; noutros aspectos, a diferenciação entre esses consumidores é expressamente afirmada.

Vão-se analisar agora, à luz das regras atrás referidas os pontos do diploma em que se diz ter sido posto em crise o princípio da igualdade.

Quanto aos consumidores finais sujeitos a agravamento de facturação, identificados nos n.ºs 1 e 2 da Portaria n.º 257-A/81, afirma-se ter havido infracção daquele princípio, porquanto se não estabeleceu qualquer diferenciação entre os consumidores de Lisboa (que podem recorrer ao consumo de gás doméstico para fins de aquecimento e de alimentação) e os do Porto (aos quais tais actividades só são possíveis mediante recurso à energia eléctrica).

É realmente público e notório que a população de Lisboa beneficia de rede domiciliária de distribuição de gás, donde a utilização quase exclusiva nas casas da capital dessa fonte de energia nos fogões e esquentadores; e que os habitantes do Porto, que não dispõem daquele benefício, utilizam em larga escala fogões e cilindros eléctricos⁵.

Esta diversidade de equipamento urbano, com reflexos nas opções de consumo dos residentes nas duas cidades, deveria ter levado o legislador a tratar diferentemente os respectivos utentes de cada uma das redes de distribuição de energia eléctrica?

Não parece, na perspectiva do princípio da igualdade, que isso possa constituir motivo objectivamente razoável, a proibir o tratamento uniforme dado, neste terreno, aos moradores de Lisboa e do Porto com direito a utilizarem electricidade.

Em qualquer lar, use-se para esta ou para aquela finalidade, a electricidade desempenha um papel da maior importância, mesmo imprescindível.

Na complexa situação hodierna é muito difícil, se não impossível, valorar, hierarquizando-as, as necessidades que, nos quadros da vida doméstica, são satisfeitas mediante o recurso à energia eléctrica.

Por isso, não parece lícito dizer-se, em termos gerais, que os interesses que o fogão e o cilindro eléctrico satisfazem são de ordem superior em cotejo com interesses a que dão contento outros electrodomésticos ou o próprio sistema de iluminação.

Como a redução de electricidade pretendida na Portaria n.º 257-A/81, para os consumidores das duas cidades é percentualmente idêntica (10%), e tendo em atenção a apontada equivalência das necessidades, fácil é concluir pela inexistência de particulares circunstancialismos que dentro de um juízo objectivo imponham, no respeito pelo princípio da igualdade, diferenciação regulamentativa.

9. Noutro aspecto, porém, se afirma que a Portaria n.º 257-A/81, não acatou o princípio de igualdade constitucionalmente expresso: na medida em que isentou os consumos industriais de qualquer agravamento de facturação.

⁵ Quanto ao aquecimento dos ambientes interiores, Lisboa e Porto parecem equivaler-se na utilização de aparelhos eléctricos.

Essa isenção resulta evidente, numa interpretação *a contrario sensu*, dos n.ºs 1 e 2 da Portaria n.º 257-A/81, onde se sujeitam a um agravamento apenas os consumos de energia eléctrica doméstica e de estabelecimentos comerciais.

Agora o problema da eventual violação do princípio da igualdade é visionado de outra distância. Já não é o caso de uma regulamentação uniforme que se aponta como injustamente alheia a diferenças situacionais objectivas. É antes o de uma regulamentação diferenciada, que se diz discriminatória.

Ao impor a redução dos consumos domésticos e dos estabelecimentos comerciais, o legislador agiu obviamente motivado pela crítica situação hidrológica que o País tem vindo a atravessar.

E, considerando globalmente os interesses neste domínio de toda a sociedade política, optou pela não implementação de medidas restritivas de consumo no sector industrial, sector básico da economia e cuja produtividade não terá querido influenciar negativamente.

Mais facilmente, e sem grandes prejuízos de ordem geral, poderão as famílias portuguesas reduzir os consumos de 10 %, com pequenos sacrifícios aqui e ali.

No que se reporta aos estabelecimentos comerciais, observa-se que a redução de gastos de electricidade pretendida pela Portaria n.º 257-A/81, resultaria já, aliás, do cumprimento por parte dos comerciantes das regras limitativas impostas pelo n.º 6 da Resolução n.º 36/81: proibição nas instalações de iluminação de fachadas e anúncios, bem como de mostruários e letreiros; e proibição ainda de iluminação interior e outros usos, excepto durante o respectivo período de funcionamento. Estas restrições não contenderão, senão muito de leve, com o exercício da própria actividade comercial.

Considerados os particulares interesses da economia, de cujo estado geral dependerá o nível de vida individual, sopesados os grandes prejuízos que mesmo de uma pequena baixa do gasto de electricidade resultaria para o sector industrial, levando em conta que os sacrifícios exigidos ao nível familiar são de pouco relevo e tendo em atenção a ligeira influência das limitações de consumo no ramo comercial, parece defensável a existência de uma diferenciação de tratamento, entre os consumos industriais, por um lado, e os consumos domésticos e comerciais, por outro, e isto sem quebra do princípio de igualdade. Razões objectivas e razoáveis apontam nesse sentido, ponderado o direito de cada um utilizar a electricidade para os fins que lhe são próprios.

10. No entanto, como esse agravamento de facturação é referido como um imposto sobre o consumo — natureza que de facto lhe não corresponde, mas que hipoteticamente se admitirá no intuito apenas de esgotar todas as possibilidades de análise — passa-se a examinar se nessa suposta perspectiva fiscal não terá sido violado o princípio da igualdade.

Neste domínio, e nomeadamente no que se refere à tributação indirecta, o princípio da igualdade é afirmado no artigo 107.º, n.º 4, da Constituição:

A tributação do consumo visará adaptar a estrutura do consumo às necessidades da socialização da economia, isentando-se dela os bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos e suas famílias e onerando-se os consumos de luxo.

Porque os impostos indirectos em regra se alheiam das pessoas, nem sempre é possível levar à prática este princípio constitucional, com todas as suas implicações.

No que tange ao agravamento de consumo de electricidade previsto na Portaria n.º 257-A/81 (e ainda que se tratasse de um verdadeiro imposto sobre a despesa), observa-se que na álgebra do artigo 107.º, n.º 4, da Constituição, não haveria que fazer naquele diploma quaisquer distinções entre as populações de Lisboa e do Porto, pois que os

habitantes desta última cidade, em conjunto, não são mais pobres que os da capital.

Diferença de tratamento foi feita sim, naquele texto normativo, mas de acordo com a citada regra constitucional, em favor dos cidadãos mais desfavorecidos que, segundo o n.º 8 da Portaria n.º 257-A/81⁶, ficaram excluídos do agravamento de facturação.

Mesmo que este agravamento fosse um imposto de consumo, não teria sido infringido, à luz da Lei Fundamental, o princípio da igualdade.

III

11. Vai-se agora procurar apurar se a Portaria n.º 257-A/81, como é referido, infringe o artigo 65.º da Constituição, em cujo n.º 1 se dispõe que todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

É este um direito social que implica em contrapartida obrigações positivas do Estado, expressas nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 65.⁷

Especialmente na alínea a) do n.º 2 deste dispositivo, se explicita que para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social.

O Estado tem, pois, não só o dever de proporcionar directa ou indirectamente aos cidadãos, para si e para as suas famílias, a utilização de uma habitação, seja em casa própria, seja em casa alheia, como o dever ainda de procurar que essa habitação reuni determinados requisitos de higiene, conforto, localização e equipamento social, neste equipamento se compreendendo as redes de distribuição domiciliária de electricidade.

Este dispositivo poderá ser infringido pelo Estado de dois modos: não dando satisfação aos imperativos de política social nele delineados (inconstitucionalidade por omissão) ou reduzindo generalizadamente a situação existente no campo da habitação em vertentes conforme aquele preceito (inconstitucionalidade por acção).

Este segundo aspecto, o único posto em causa, é que interessa considerar.

12. A Portaria n.º 257-A/81, como regra, adstringe a um agravamento de 100% os consumos domésticos de energia eléctrica na parte em que excedam 90% do consumo do ano anterior, nos períodos normais entre leituras de contadores.

Excepcionalmente, nos casos em que esta directiva não possa ser seguida, como sucederá com os novos consumidores, o agravamento de 100% será aplicado à parte que exceda o consumo correspondente a quarenta horas de utilização mensal da potência contratada.

Com estas medidas, apenas se procura impor uma certa limitação dos gastos domésticos de energia eléctrica, atenta a situação hidrológicamente crítica vivida pelo País. Estas medidas têm, por isso, natureza provisória e conjuntural (n.º 9 da Portaria n.º 257-A/81).

Não se privam os cidadãos de uma componente básica do equipamento social que deve servir as suas habitações. A energia eléctrica continua à disposição dos utentes, embora sujeita, no excedente a certo tecto, ao apontado agravamento.

⁶ Os índices identificativos do pequeno consumidor doméstico são, aliás, os constantes do n.º 1 do artigo 14.º do sistema tarifário anexo à Portaria n.º 171/78, de Março, na redacção que lhe foi dada pelo n.º 4 da Portaria n.º 550/79, de 18 de Outubro.

⁷ Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição Anotada, p. 170.

Parece, por isso, não se verificar qualquer violação do artigo 65.º da Constituição.

IV

13. «Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender» determina o artigo 66.º, n.º 1, da Constituição.

O ambiente aqui referido espelha uma situação-síntese. Compreende dois meios: o meio natural, pré-existente ao homem, e o meio artificial, resultante da actuação do homem sobre o primeiro.

Ou por outras palavras, ambiente será «o quadro físico onde os cidadãos passam a sua vida; o local onde habitam; aquele em que trabalham; os percursos casa/trabalho; os locais que procuram para os seus lazeres»⁸.

Na clarificação dos objectivos que, na economia daquele preceito constitucional, são visadas pelo direito ao ambiente, o deputado Aquilino Ribeiro, em intervenção parlamentar, referiu, entre outras, a racionalidade e a funcionalidade dos espaços urbanos e a conveniente distribuição dos equipamentos colectivos para maior comodidade e menores canseiras de todos os que nesse meio vivem⁹.

Concretizando um particular aspecto do quadro terrestre onde se desenvolve a vida humana, dir-se-á ainda que a existência de um sistema de distribuição de energia eléctrica casa-a-casa e hoje indissociável de qualquer tecido urbano, mesmo de pouca dimensão.

O Estado, flui do artigo 66.º da Constituição, deve actuar positivamente no sentido de preservar, controlar e beneficiar o ambiente humano e em paralelo, mas em postura negativa, deve abster-se de comportamentos lesivos do mesmo ambiente.

Há que ver agora se o Estado, ao emitir a Portaria n.º 257-A/81, e impor a redução nos gastos de electricidade efectuados nas habitações e nos estabelecimentos de comércio, não terá assumido conduta ofensiva do meio ambiente e contrária, por isso ao artigo 66.º

Como já anteriormente se notou, por motivos da aguda situação hidrológica com que o País se viu a braços, e que obrigou à importação maciça de electricidade, procurou-se conter os consumos domésticos e comerciais. Esta contenção foi imposta em proporção reduzida: de apenas 10%.

Não se coarctou aos cidadãos a possibilidade de disporem de energia eléctrica nem se adoptaram medidas tão draconianas que na prática equivalassem à privação dessa forma de energia. Não há, no fundo, uma degradação das estruturas ambientais. Apenas, e por razões pontuais, sem carácter duradouro (n.º 9.º da Portaria n.º 157-A/81), se alterou, e pouco sensivelmente, o modo da sua utilização.

Parece, por isso, não ter sido infringido o artigo 66.º da Constituição.

V

14. Também se não descortina que o artigo 67.º, alínea e), da Constituição, haja sido violado.

Aí se determina que o Estado reconhece a constituição da família e assegura a sua protecção, incumbindo-lhe, designadamente regular os impostos e os benefícios

⁸ Constituição Anotada, pelo Gabinete de Estudos do Porto do PSD, p. 55, que aqui segue muito de perto a intervenção do deputado Aquilino Ribeiro, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 59, p. 1790.

⁹ *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 59, p. 1791.

sociais, de harmonia com os encargos familiares.

Na Portaria n.º 257-A/81 não se criou um imposto sobre a despesa (como mais à frente se evidenciará). Mas, ainda que o tivesse instituído, e na medida em que do agravamento se isentaram os consumidores domésticos com habitação até três divisões e potência controlada até 1,1 kVA que não tivessem consumido mais de 240 kWh durante o ano de 1980 (n.º 8.º da portaria), teria sido respeitado aquele imperativo da Lei Básica¹⁰.

Num plano de política legislativa seria discutível se não se poderia ter adoptado critério mais razoável para apuramento das famílias com mais encargos. O critério adoptado, talvez não o melhor, era porém, um dos possíveis.

Em sede de constitucionalidade e nesta perspectiva conjectural, não é possível ir mais longe.

VI

15. Nos n.ºs 1.º e 2.º da Portaria n.º 257-A/81, faz-se referência a um «agravamento de facturação de 100%» que incidirá sobre o quantum do preço da electricidade consumida para além de certos limites.

Na resposta do Primeiro-Ministro considera-se o agravamento como uma componente do preço da energia eléctrica vendida aos consumidores finais.

Sucessivamente nos últimos anos, porventura em correspondência com o processo inflacionário em curso, têm sido alterados os preços da electricidade distribuída a esses utentes.

Dessas alterações — e sem se pretender fazer uma enumeração completa — são exemplo os seguintes diplomas: despacho secretarial conjunto, de 3 de Março de 1975, Portaria n.º 331/76, de 3 de Junho, Portaria n.º 31-A/77, de 21 de Janeiro ¹¹, Portaria n.º 171/78, de 29 de Março, Resolução n.º 274/79, de 8 de Setembro, Portaria n.º 550/79, de 18 de Outubro, Portaria n.º 34/80, de 31 de Janeiro ¹², e Portaria n.º 1122/80, de 31 de Dezembro ¹³.

Alguns destes textos legais (Resolução n.º 274/79, Portaria n.º 550/79 e Portaria n.º 34/80), alteraram os preços da electricidade mediante a aplicação de sobretaxas percentuais: sobretaxa de 25% nos dois primeiros diplomas e sobretaxa de 18% no último.

Haverá algo de substancialmente diferente entre o agravamento a que alude a Portaria n.º 257-A/81, e a sobretaxa a que se reportam a Resolução n.º 274/79, a Portaria n.º 550/79, e a Portaria n.º 34/80?

Em qualquer dos casos se tratará da simples definição de novas tarifas, ainda que mediante recurso à técnica percentual?

No que se refere à Resolução n.º 274/79, e às Portarias n.ºs 550/79 e 34/80, a resposta indubitavelmente tem de ser positiva.

Sendo o preço aqui, e em sentido estrito, a retribuição em numerário paga pela electricidade gasta, logicamente, e dentro do esquema da bilateralidade contratual que une o consumidor final ao distribuidor, o seu destinatário terá de ser esse mesmo distribuidor¹⁴.

¹⁰ Estes índices, como se registou na nota 6, são os constantes do n.º 1 do artigo 14.º do sistema tarifário anexo à Portaria n.º 171/78, na redacção do n.º 4 da Portaria n.º 550/79.

¹¹ Esclarecida pelos Despachos Normativos n.º 78/77 e 202/77.

¹² Rectificada no Diário da República, 1.ª série, de 21 de Março de 1980.

¹³ Rectificada no Diário da República, 1.ª série, de 18 de Março de 1981.

¹⁴ No continente, à Electricidade de Portugal — Empresa Pública, EDP, criada pelo Decreto-Lei n.º 502/76, de 30 de Junho, cabe arrecadar as receitas provenientes da venda de energia eléctrica (artigo n.º 35,

Ora, é realmente isso que se observa nos textos da Resolução n.º 274/79 e das Portarias n.ºs 550/79 e 34/80.

Diferentemente, os n.ºs 6 e 7 da Portaria n.º 257-A/81 dispõem que as receitas provenientes do agravamento da facturação previsto nos n.ºs 1.º e 2.º reverterão para o Fundo de Abastecimento e que por um período de seis meses após a sua cobrança, tais receitas ficarão, todavia, à ordem do Fundo de Apoio Térmico para ocorrer a necessidades de tesouraria motivadas pelo efeito da estiagem.

O facto dos destinatários do agravamento de facturação, criado pela Portaria n.º 257-A/81, serem sucessivamente o Fundo de Apoio Térmico ¹⁵ (com direito de utilização temporária) e o Fundo de Abastecimento ¹⁶ (com direito de arrecadação), e não a entidade vendedora de electricidade aos consumidores finais, não importa, porém, a atribuição de uma natureza fundamentalmente diferente a este adicional.

Não há razões sérias para se encarar o custo da electricidade consumida (tal como estava regulado anteriormente) e o agravamento de facturação (criado pela Portaria n.º 257-A/81), como realidades jurídicas separadas e distintas.

Na verdade, determinar-se que os consumos domésticos e comerciais de electricidade que excederam 90% dos consumos do ano anterior serão facturados com agravamento de 100%, é positivamente o mesmo que dizer-se que o preço dessa electricidade consumida em excesso é o dobro do que seria se não houvesse excesso.

Deste modo, o preço final em caso de excesso (preço anterior, acrescido do agravamento) é simplesmente um sobre preço, preço agravado ou preço mais caro, que terá de ser pago pelos últimos consumidores de electricidade.

Este preço final ainda é um preço em sentido estrito, ainda tem directamente que ver com a equação contratual que liga o consumidor derradeiro ao distribuidor, que daquele o cobra.

Observe-se, aliás, que já anteriormente — artigos 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 46031, de 14 de Novembro de 1964, e 3.º, do Decreto-Lei n.º 46917, de 23 de Março de 1966 — o Fundo de Apoio Térmico participara nos resultados da venda de electricidade. Essa participação limitara-se, porém, a partilhar, em conjunto com as empresas distribuidoras e produtoras no quantum das receitas líquidas.

n.º 1 do Estatuto aprovado por aquele decreto-lei). Provisoriamente, nas zonas onde ainda se não processou a transferência prevista no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de Abril, continuará a pertencer a arrecadação de tais receitas aos municípios, serviços municipalizados e federações de municípios.

Na Madeira, esse papel foi cometido à empresa pública Empresa de Electricidade da Madeira. ELM, criada pelo Decreto-Lei n.º 12/74, de 17 de Janeiro, e cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/79, de 24 de Fevereiro.

Nos Açores, em regra, a cobrança das receitas oriundas da venda de electricidade pertence à empresa pública regional Empresa de Electricidade dos Açores, constituída pelo decreto regulamentar regional n.º 34/81/A, emitido na sequência do decreto regional n.º 16/80/A. A par dela, e em certas zonas, continuarão a cobrar receitas algumas federações de municípios, autarquias, e serviços municipalizados.

¹⁵ O Fundo de Apoio Térmico foi criado por despacho ministerial de 25 de Fevereiro de 1960, e destinava-se, fundamentalmente, «a atenuar as consequências económicas da necessária correcção das nossas irregularidades hidrológicas», segundo se afirma no preâmbulo do Despacho Ministerial de 19 de Março de 1960. Ou numa visão contabilístico-financeira, o Fundo de Apoio Térmico — para repelir as palavras do deputado João Cravinho, Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 39, de 13 de Março de 1981, p. 1326 — será, em regra, «apenas uma maneira de escriturar provisões para anos secos, sob o controle directo do Governo».

¹⁶ O Fundo de Abastecimento foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 36 501, de 9 de Setembro de 1947, regulamentado pelo Despacho Ministerial de 17 de Setembro de 1947, e destinava-se a suportar parte do custo de algumas mercadorias essenciais ao abastecimento público, de maneira a tornar o seu preço comportável para o consumidor, e a facilitar a instalação e apetrechamento de frigoríficos, silos e armazéns.

A única diferença em relação a este regime reside agora no facto do Fundo de Apoio Térmico receber não já uma quota das receitas líquidas, mas uma parte das receitas brutas.

A discriminação que é mandada fazer na facturação da parcela agravada (n.º 4.º da Portaria n.º 257-A/81), tem naturalmente por trás de si razões de ordem contabilística, ligadas à necessidade de se determinar rapidamente e com facilidade o montante destinado, em última linha, ao Fundo de Abastecimento.

Poder-se-á, porventura, contestar esta solução e negar ao agravamento de facturação a natureza de parte do preço final da electricidade consumida.

O que parece, porém, insustentável é a atribuição da natureza de imposto a tal agravamento.

Com efeito — e sem referir outros aspectos da figura que não interessa considerar — o imposto desenha-se como uma prestação pecuniária unilateralmente exigida pelo Estado.

Ora, é precisamente esta unilateralidade que aqui se não verifica.

Os consumidores finais, sujeitos ao pagamento do sobre preço, pagam-no ainda em contrapartida do fornecimento de electricidade.

Recusada a condição de imposto àquele agravamento de facturação, afastados ficam consequentemente os vícios de inconstitucionalidade formal e orgânica de que se dizia padecer a Portaria n.º 257-A/81¹⁷.

Nem esta estrutura agravativa tinha de ser criada por lei em sentido formal (artigo 106.º, n.º 2, da Constituição), nem a Assembleia da República tinha em exclusivo competência para legislar sobre tal matéria [artigo 167.º, alínea o), da Constituição].

VII

Cabe ainda aludir ao facto de o Conselho de Ministros, pela Resolução n.º 228/81, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 255, de 5 de Novembro, ter autorizado o Ministro de Estado e das Finanças e do Plano e os Ministros da Agricultura, Comércio e Pescas e da Indústria, Energia e Exportação a pôr fim às medidas previstas na Portaria n.º 257-A/81, de 11 de Março, que determinou o agravamento de 100% nos consumos superiores a 90% dos verificados no ano anterior, autorização que aqueles Ministros utilizaram para, através da Portaria n.º 947/81, de 5 de Novembro, mandarem suspender as medidas que constavam da Portaria n.º 257-A/81.

Sem embargo disto, pareceu útil examinar o mérito das múltiplas questões propostas em domínios de constitucionalidade¹⁹.

¹⁹ Já doutras vezes, por haver concluído pela inexistência de interesse jurídico relevante na emissão de juízo de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, esta Comissão se absteve de pronúncia sobre o fundo da questão (pareceres, n.º 35/79, 21/81 e 22/81, só o primeiro publicado, edição oficial, vol. 10.º, p. 135).

É que a Portaria n.º 257-A/81, continua a existir na ordem jurídica. Simplesmente não está a produzir efeitos.

De um momento para o outro, porém, pode recobrar o seu vigor inicial, pois que «suspensão de medidas» envolve apenas a ideia da sua interrupção temporária.

O exame de fundo a que se procedeu incidiu, pois, sobre um diploma que ainda

¹⁷ A. Brás Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, pp. 80 e 81, na linha da doutrina e da jurisprudência gizadas sobre preceitos paralelos da Constituição de 1933, opina que a violação dos artigos 106.º, n.º 2 e 167.º, alínea o) da actual Constituição importa verdadeira inconstitucionalidade material.

não foi revogado, donde a sua evidente pertinência.

18. Pelas razões expostas, a Comissão Constitucional é de parecer que o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade da Portaria n.º 257-A/81, já que esta não desrespeita os artigos 13.º, 65.º, 66.º, 67.º, 106.º, n.º 2, 107.º, n.º 4, e 167.º, alínea o), da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 15 de Dezembro de 1981. — *Raul Mateus* (vencido em parte conforme declaração) — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* (vencido em parte, pelas mesmas razões da declaração de voto do relator) — *Joaquim Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Messias Bento* — *Armando Ribeiro Mendes* (vencido em parte. Entendo que o agravamento da facturação previsto na Portaria n.º 257-A/81, constitui efectivamente um imposto sobre o consumo de energia eléctrica não só pelas razões aduzidas no voto de vencido do Ex.º Relator — às quais adiro inteiramente — como ainda pela circunstância, que reputo especialmente importante, de que o agravamento de 100% sobre o preço da energia não se aplica em função de escalões pré-estabelecidos de forma genérica e tendo em conta limites quantificados de consumo aplicáveis a todos os consumidores, mas antes face ao excesso sobre uma percentagem determinada dos consumos, por natureza variáveis, individualmente feitos por cada consumidor num período de tempo anterior — n.º 1.º da referida portaria. Assim sendo e atendendo ao disposto nos artigos 106.º n.º 2, e 167.º, alínea o), da Constituição, perfilho o juízo de que as normas em causa estão afectadas de inconstitucionalidade orgânica) — *Ernesto Augusto Melo Antunes* (vencido, em parte, pelas razões genéricas avançadas na declaração de voto do Ex.º Vogal Dr. *Armando Ribeiro Mendes*, ainda que menos seguro sobre a natureza de imposto que por ele, bem como pelo Ex.º Relator, é atribuído ao agravamento da facturação do consumo de energia eléctrica nas condições previstas na portaria em causa).

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei que o agravamento de facturação estabelecido pela Portaria n.º 257-A/81, tem a natureza de um verdadeiro imposto, e daí tirei as consequências que na arquitectura da Constituição se impunham.

A circunstância dos destinatários do agravamento de facturação criado pela Portaria n.º 257-A/81, serem sucessivamente o Fundo de Apoio Térmico (para o usar por seis meses), e o Fundo de Abastecimento (para o arrecadar definitivamente), e não as entidades vendedoras de electricidade, afasta desde logo a possibilidade desse adicional fazer parte do preço, em sentido estrito.

É um dado que escapa à relação contratual estabelecida entre cada consumidor final e o respectivo distribuidor.

Os distribuidores, na verdade, não deram o seu consentimento — o que seria indispensável se se tratasse de uma fracção do preço — à atribuição a terceiros, no caso àqueles Fundos, do mencionado agravamento.

2. Mas se assim é, como qualificar juridicamente tal agravamento?

Logo o n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 2/79, de 3 de Janeiro, aponta para a sua natureza fiscal, ao salientar que para efeitos do n.º 1 desse artigo se entende por fiscal a componente do preço¹⁸ de um produto de que resulte receita para o Estado ou qualquer

¹⁸ A palavra preço é usada agora em sentido lato, não já no sentido de simples contrapartida monetária do valor do produto adquirido, mas num sentido mais vasto, em cujo âmbito se compreenderão

outra entidade pública, excluindo-se, portanto, os diferenciais que visem compatibilizar preços ou regularizar o abastecimento do mercado.

Deste determinativo, sem embargo de nele se conter orientação taxativa para efeitos do n.º 1 daquele artigo 1.º parece extraível um princípio geral, aplicável em toda a ordem jurídica. É, pois, um elemento sistemático, significativo da natureza tributária do agravamento referido na Portaria n.º 257-A/81.

A mesma linha conclusiva é indicada por um argumento de ordem histórica. No primitivo projecto da Portaria n.º 257-A/81, distribuído pelo Governo na Assembleia da República, e segundo refere o deputado Luís Nunes de Almeida em intervenção parlamentar¹⁹, dizia-se que certos consumos seriam «facturados com uma taxa de energia agravada de 100%».

Para finalizar esta análise interpretativa, que busca descobrir o sentido último do agravamento de facturação criado pela Portaria n.º 257-A/81, resta apurar o seu verdadeiro fim, o resultado que em suma se quis alcançar com a sua actuação prática.

Nesta busca decisiva no apuramento da *volunta legis*, será possível descobrir o carácter de receita pública do agravamento percentual e especificar a figura tributária que lhe corresponde.

Porque adjacientemente ao fornecimento de energia eléctrica por parte das entidades distribuidoras, quer o Fundo de Abastecimento, quer o Fundo de Apoio Térmico, simples fundos financeiros, nenhum serviço prestam aos consumidores finais, crê-se ser de imediato de excluir a possibilidade de atribuir ao agravamento de facturação a natureza de taxa que o primitivo projecto da Portaria n.º 257-A/81, ao nível textual, lhe cometia.

Este agravamento não reveste, na verdade, a interioridade bilateral, que é própria da taxa²⁰. Envolve antes uma cobrança forçada, sem contrapartidas, que de imediato, pela sua unilateralidade, aponta para a outra figura fiscal, a figura do imposto.

O imposto, com efeito, é definível como a «prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos».

«Prestação pecuniária: o imposto é uma prestação em dinheiro ou equivalente a dinheiro; coactiva: o montante do imposto é estabelecido na lei ou por força da lei; unilateral: ao pagamento do imposto não corresponde qualquer contraprestação por parte do Estado; sem o carácter de sanção: o imposto não tem natureza de penalidade, como a multa».²¹

Esta noção de imposto é deduzível, aliás, dos artigos 105.º, 106.º e 107.º da Constituição, a qual, sem delinear em pormenor esta espécie dos tributos, alude, no entanto, aos elementos essenciais do conceito.

A propósito, é de registar ainda que é da competência exclusiva da Assembleia da República, por força do artigo 167.º, alínea o), da Constituição, legislar sobre a criação de impostos.

Pela própria lógica da questão em análise, é óbvio, haveria que averiguar unicamente se o agravamento de facturação instituído pela Portaria n.º 257-A/81 era materialmente um imposto, esquecendo, nesse mesmo rumo, alguns aspectos externos da figura (como sejam o da sua criação por lei em sentido formal e o da sua definição pela

diversos adicionais.

¹⁹ Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 39, de 13 de Março de 1981, p.1322.

²⁰ Neste sentido, o parecer n.º 30/81, ainda inédito.

²¹ Teixeira Ribeiro, Lições de Finanças Públicas, p. 267.

Assembleia da República ou pelo Governo, neste caso mediante prévia autorização da primeira, concedida ao abrigo do disposto no artigo 168.º, n.º 1, da Constituição).

3. Concluindo o exame qualificativo do referido agravamento de facturação, algo esboçado no texto do parecer, e dentro das limitações formais apontadas, é de registar o seguinte:

Trata-se de uma prestação pecuniária, cuja definição monetária é obtida pela aplicação de uma percentagem sobre o preço de certos consumos de electricidade;

Exigida pelo Estado, através de portaria governamental, e em que não há qualquer contrapartida para os consumidores, que pela compra da energia eléctrica pagam, distintamente²² o respectivo preço;

Sem carácter de sanção, pois que com tal medida se não intenta proibir o dispêndio de electricidade, mas apenas limitar²³ o seu uso;

E para realização de fins públicos²⁴: a obtenção de receitas para os Fundos de Apoio Térmico e de Abastecimento, fundos financeiros do Estado, e a restrição do consumo de electricidade.

Assim, pois, estas características de que se reveste o agravamento de facturação, manifestadas em particular no campo dos resultados que com a sua instituição se pretenderam obter, levaram-me à conclusão de que se tratava materialmente de um verdadeiro imposto, solução já indigitada pelos dados sistemático e histórico anteriormente analisados.

4. O agravamento de facturação instrumentado na Portaria n.º 257-A/81, é assim um imposto sobre a despesa, que incide sobre certos consumos de electricidade.

Porque foi criado por simples portaria governamental, e não através de lei em sentido formal, houve infracção do artigo 106.º, n.º 2, da Constituição.

E porque a sua institucionalização se deveu a acto do Governo, não autorizado pela Assembleia da República²⁵, foi violado o artigo 167.º, alínea o), da Constituição.

Em síntese apertada, a Portaria n.º 257-A/81, ultrapassou a órbita constitucional. — *Raul Mateus*.

²² A parcela agravada, conformemente ao disposto no n.º 4.º da Portaria n.º 257-A/81, deverá ficar bem expressa na facturação, se necessário por documento separado.

²³ Pretende-se actuar, diz-se no preâmbulo da Portaria n.º 257-A/81, em complemento das medidas preventivas susceptíveis de diminuir os consumos de energia eléctrica, determinados pela situação hidrologicamente crítica que o País atravessa.

²⁴ Na expressão fins públicos — para cuja realização o imposto deve concorrer — «cabem não só aí finalidades propriamente fiscais do imposto, como ainda todos aqueles objectivos extra-fiscais para cuja realização vem concorrendo» — António Braz Teixeira, Princípios de Direito Fiscal, p. 43. A existência desses objectivos extrafiscais é, aliás, reconhecida expressamente pelo artigo 107.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição.

A propósito destes outros alvos do imposto, refere-se ainda, a título de exemplo particularmente ilustrativo, o Decreto-Lei n.º 95/76, de 30 de Janeiro, que alterou o Código do Imposto de Transacções, e em cujo exórdio expressamente se afirma que «a tributação das transacções foi revista em ordem a conseguir-se uma limitação de consumos, ditada por uma necessária política de austeridade».

²⁵ Ex vi do artigo 168.º, n.º 1, da Constituição a Assembleia da República pode autorizar o Governo a fazer decretos-leis sobre matéria da sua exclusiva competência, mas não a que legisle sobre essa matéria por meio de portaria.

Neste sentido, o parecer n.º 29/81, ainda inédito, onde se entendeu que o fenómeno da deslegalização é constitucionalmente proibido quando esteja em jogo matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 29/82

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Presidente da Assembleia da República, precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não se pronunciar pela inconstitucionalidade da Portaria n.º 257-A/81, de 11 de Março, que estabelece as normas complementares às medidas preventivas susceptíveis de diminuir os consumos de energia eléctrica.

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Janeiro de 1982.

O Presidente do Conselho da Revolução, António Ramalho Eanes.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 34, de 10 de Fevereiro de 1982.)

**MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO PLANO, DO COMÉRCIO E TURISMO E
DA INDÚSTRIA E ENERGIA**
Portaria n.º 257 A/81, de 11 de Março

Em complemento das medidas preventivas susceptíveis de diminuir os consumos de energia eléctrica, determinadas pela situação hidrologicamente crítica que o País atravessa:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Ministros das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e da Indústria e Energia, em conformidade com a orientação do Conselho de Ministros de 10 de Fevereiro de 1981, o seguinte:

1.º Os consumos de energia eléctrica doméstica e de estabelecimentos comerciais, na parte em que excedam 90 % do consumo do ano anterior, nos períodos normais entre leituras de contadores, serão facturados com um agravamento de 100 %.

2.º Relativamente aos novos consumidores e, excepcionalmente, nos casos em que não seja possível praticar o disposto na alínea a), o agravamento de 100 % será aplicado à parte que exceder o consumo correspondente a quarenta horas de utilização mensal da potência contratada.

3.º Os primeiros consumos a serem facturados nestas condições serão os que ocorrerem a partir da primeira leitura de contadores após a publicação da presente portaria.

4.º Na facturação deverá ficar bem expressa, se necessário por documento separado, a parcela agravada do consumo de energia eléctrica.

5.º Os distribuidores de energia eléctrica comunicarão, com a máxima antecedência possível, a todos os consumidores abrangidos pela disposição acima determinada no n.º 2.º, os volumes mensais de energia, expressa em kilowatts-hora, a partir dos quais a facturação será agravada de modo a que aqueles possam controlar convenientemente os seus consumos, com base na leitura dos contadores.

6.º As receitas provenientes do agravamento da facturação previsto nos n.ºs 1.º e 2.º reverterão para o Fundo de Abastecimento.

7.º Por um período de seis meses após a sua cobrança, tais receitas ficarão, todavia, à ordem do Fundo de Apoio Térmico para ocorrer a necessidades de tesouraria motivadas pelo efeito da estiagem.

8.º Não serão abrangidos pelas presentes medidas os consumidores domésticos com habitação até três divisões e potência contratada até 1,1 kVA que não tenham consumido mais de 249 kWh durante o ano de 1980.

9.º O fim das presentes medidas será determinado por portaria e sê-lo-á logo que a situação anormal decorrente do mau ano hidrológico se regularize.

Ministérios das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e da Indústria e Energia, 27 de Fevereiro de 1981. — O Ministro das Finanças e do Plano, João António de Moraes Leitão. — O Ministro do Comércio e Turismo, Alexandre de Azeredo Vaz Pinto. — O Ministro da Indústria e Energia, Ricardo Manuel Simões Bayão Horta.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 58, de 11 de Março de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 39/81

Polícia — Regras gerais sobre polícia — Polícias de excepção.

I

Ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Presidente da República interino requereu ao Conselho da Revolução a apreciação preventiva da questão de constitucionalidade do projecto de decreto-lei do Governo registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 574-G/81, oriundo do Ministério das Finanças e do Plano, diploma que estabelece «normas sobre o tabaco apreendido em situação fiscal irregular».

Na sequência desse pedido, o dito Conselho solicitou a esta Comissão o necessário parecer prévio.

Distribuído o processo e apresentado o projecto de parecer, não logrou vencimento a posição nele propugnada, circunstância que impôs a mudança de relator.

Cumpra agora elaborar o competente parecer, em conformidade com a posição que prevaleceu no seio deste órgão.

II

O diploma em apreço contém nove artigos e visa substituir o sistema até agora vigente, constante do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho, o qual previa a possibilidade de concessão de autorização de venda com dispensa de hasta pública às empresas tabaqueiras que assim o requeressem, relativamente a tabaco manufacturado apreendido em situação fiscal irregular.

Resulta do preâmbulo deste diploma enviado para promulgação que o sistema anteriormente vigente se havia mostrado na prática ineficaz, não permitindo que as empresas tabaqueiras conseguissem «controlar uma via de concorrência desleal, com reflexos indirectos na protecção da saúde do consumidor e no desincentivo ao contrabando do tabaco manufacturado».

O projecto de decreto-lei do Governo estatui que o novo regime será aplicável apenas no território do continente da República (artigo 8.º), acontecendo que neste território a indústria de tabaco é exercida apenas pelo sector público, mais precisamente por uma empresa pública. Ora o legislador parte da possibilidade conferida pela lei que contém as bases gerais das empresas públicas de concessão a estas últimas de «especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade» (artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril), pretendendo criar agora «o condicionalismo que permite àquela empresa pública intervir activamente nos circuitos do tabaco susceptível de ser sujeito a hasta pública».

4. Analisando o articulado do diploma em apreço, verifica-se que o artigo 1.º estatui a obrigatoriedade de depósito em armazém alfandegado proposto pela Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P., do tabaco susceptível de ser sujeito a hasta pública (n.º 1). E o n.º 2 estabelece que a autoridade responsável pela apreensão ou o dono do armazém onde o tabaco passou à situação de hasta pública emitirá «guia de entrega no armazém alfandegado onde ficará à ordem da Alfândega de Lisboa» (n.º 2).

Uma vez efectuado tal depósito e no prazo de quinze dias, contado da entrada do tabaco no armazém alfandegado, compete à Tabaqueira proceder à classificação do

tabaco como próprio ou impróprio para consumo (artigo 2.º, n.º 1). Para o efeito pode a Tabaqueira solicitar da autoridade alfandegária o produto a sujeitar a análise, «sem qualquer formalidade que não seja o registo de saída» (artigo 2.º, n.º 2). O resultado da análise é comunicado à Alfândega de Lisboa no prazo de quinze dias acima referido.

No caso de o tabaco ser considerado impróprio para consumo, estabelece-se que um representante da autoridade aduaneira e um da Tabaqueira lavrem um auto de inutilização (artigo 3.º).

Os artigos 4.º, 5.º e 6.º do projecto de decreto-lei regulam o regime aplicável ao tabaco considerado próprio para consumo.

No caso de estar na situação aduaneira de fazenda demorada, estabelece-se que a alfândega «notificará o dono da mercadoria, quando conhecido, para requerer o despacho, no prazo de oito dias» (n.º 1 do artigo 4.º). A falta de despacho por motivos imputáveis ao dono da mercadoria determina, por efeito da lei, a sua passagem à situação de tabaco abandonado (n.º 2 do artigo 4.º).

Relativamente ao tabaco em situação de abandono, determina-se a sua aquisição obrigatória pela Tabaqueira «pelo valor correspondente ao das ramas incorporadas a preços correntes, acrescido dos direitos de importação respectivos, sem outros encargos» (n.º 1 do artigo 5.º). Para o efeito, estabelece-se que a Tabaqueira, no prazo de quinze dias subsequente à classificação do tabaco como próprio para consumo, formulará à Alfândega de Lisboa a proposta de valor de aquisição das ramas incorporadas, a que fará acrescer o valor dos direitos aduaneiros entretanto liquidados. O valor global tem de ser sancionado pelo Director-Geral das Alfândegas, entrando o mesmo em receita do Estado (n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º).

O artigo 6.º regula a situação jurídica do tabaco submetido à acção fiscal e que seja próprio para consumo. Até à fixação do preço de aquisição e determinação dos direitos de importação aplicáveis é tratado como fazenda abandonada. Se vier a ser declarada a sua perda a favor do Estado em processo fiscal, a Tabaqueira porá o produto da venda, acrescido dos direitos, à ordem do respectivo tribunal. Se não vier a ser declarada tal perda a favor do Estado, «a mercadoria terá o destino que lhe for fixado em sentença, sem prejuízo da sua inutilização se posteriormente se tornar impróprio para consumo» (n.º 3 do artigo 6.º). Ao produto da venda é aplicável o artigo 156.º do Contencioso Aduaneiro (n.º 4 do mesmo artigo).

O artigo 7.º prevê a colaboração da Tabaqueira com o Estado na fiscalização, prevenção e investigação dos delitos fiscais de contrabando de importação no âmbito dos produtos do tabaco, autorizando para o efeito a criação de um corpo de fiscalização no âmbito desta empresa pública. Estabelecem-se as finalidades de actuação deste corpo de fiscalização, o regime do pessoal que o integra e a responsabilidade civil da referida empresa pública no que toca aos danos causados pelos agentes do corpo de fiscalização em virtude do exercício das suas funções.

O artigo 8.º estabelece o âmbito de aplicação territorial do diploma em apreço, restringindo-o ao território do continente da República.

O artigo 9.º, último artigo do projecto de decreto-lei, contém no seu n.º 1 uma norma revogatória do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho²⁶, e no seu n.º 2 a estatuição de que as dúvidas suscitadas na aplicação desse diploma «serão resolvidas por despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano».

1 — O Ministro das Finanças e do Plano pode autorizar a venda com dispensa de hasta pública prevista no regulamento das Alfândegas e no Contencioso Aduaneiro às empresas tabaqueiras que o requeiram, relativamente ao tabaco manufacturado susceptível

²⁶ Transcreve-se o teor do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78:

de ser sujeito a hasta pública.

2 — Ao produto da venda do tabaco referido no número anterior, quando apreendido por infracção fiscal, será dado o mesmo destino que o Contencioso Aduaneiro estabelece para o produto da arrematação.

3 — O despacho que autorizar a venda fixará o respectivo preço e determinará o destino do tabaco, o qual poderá ser para consumo público ou recuperado nas fábricas.

4 — Quando o tabaco for destinado a consumo público, o preço a fixar não poderá ser inferior à importância dos respectivos direitos e demais imposições.

III

5. A inovação legislativa de maior importância reside na previsão da criação de um corpo de fiscalização no âmbito da própria empresa pública que detém no continente o exclusivo da exploração da indústria tabaqueira, considerado como um monopólio de natureza fiscal²⁷.

A especial colaboração da Tabaqueira com o Estado na fiscalização, prevenção e investigação dos delitos fiscais de contrabando de importação de produtos do tabaco é prestada, «sem prejuízo da competência de outras entidades», por um corpo de fiscalização a criar no âmbito e com pessoal daquela empresa pública, ao qual competirá proceder (n.º 2 do artigo 7.º):

a) À fiscalização da circulação de tabaco suspeito de se encontrar em situação fiscal irregular no domínio indicado no n.º 1, incluindo a fiscalização de estabelecimentos, bancas, viaturas e outros locais presumivelmente ligados à distribuição ilícita;

b) À apreensão de tabaco objecto de delito fiscal no âmbito indicado no n.º 1, levantando os autos respectivos;

c) À realização das averiguações prévias necessárias relativamente aos delitos fiscais referidos no n.º 1, quando não haja lugar a auto de notícia nem arguido preso, a remeter ao Ministério Público nos termos legais.

Este corpo de fiscalização, integrado pelo «pessoal da Tabaqueira», disporá de agentes devidamente identificados e credenciados «nos termos a fixar pelo Ministério das Finanças e do Plano», ficando sujeitos tais agentes e os próprios titulares do órgão de gestão da Tabaqueira às disposições dos artigos 313.º, 314.º, 318.º e 322.º do Código Penal, isto é, a parte do regime jurídico-penal dos empregados públicos²⁸.

6. Detendo-nos nas normas que disciplinam a criação e actuação deste corpo de

²⁷ As empresas concessionárias do monopólio dos tabacos foram nacionalizadas em 1975 pelo Decreto-Lei n.º 228-A/75, de 13 de Maio. Veio a ser criada então a Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P. (Decreto-Lei n.º 503-G/76, de 30 de Junho).

A Lei de Delimitação dos Sectores Público e Privado (Lei n.º 46/77, de 8 de Julho) previu que o Governo poderia, através de decreto-lei, «determinar que fique vedado à iniciativa privada o exercício de actividades industriais de base fiscal, *designadamente as indústrias tabaqueira e fosforeira*» (artigo 6.º). O artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 149-D/78, de 19 de Junho, diploma que aprovou o regime tabaqueiro, em conexão com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 503-G/76, estabelece para a Tabaqueira o exclusivo de exploração no continente da indústria do tabaco com proibição da abertura à iniciativa privada. Criou-se, porém, um regime transitório de concorrência com o sector público relativamente às empresas privadas das regiões autónomas, no domínio da exploração deste ramo industrial.

²⁸ Trata-se de disposições que prevêm e punem certos crimes dos empregados públicos no exercício de suas funções: peculato, concussão, aceitação de interesse particular, peita, suborno e corrupção, aceitação de oferecimento ou promessa. Pode questionar-se a necessidade de consagração expressa desta remissão, atento o disposto já no artigo 327.º do Código Penal.

fiscalização, cumpre referir que não é a primeira vez que surge tal solução no direito português contemporâneo²⁹.

Assim é que um diploma legal de 1942 atribuía competência igual à dos agentes de fiscalização do Estado aos «empregados do serviço de fiscalização externa da Companhia Portuguesa de Tabacos», podendo estes prender pessoas, levantar autos e efectuar a apreensão de tabacos, gozando de isenção de licença para uso e porte de arma de qualquer tipo (§ 1.º do artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 32 341, de 30 de Outubro de 1942).

A solução seguida em 1978, já após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, afastou-se desse sistema antigo, confiando a chamada fiscalização externa dos tabacos no continente à Direcção-Geral das Alfândegas.

O diploma em apreço pretende restaurar, embora em moldes diversos, o referido corpo de fiscalização externa.

É, porém, legítima a interrogação acerca da constitucionalidade de tal inovação, como se verá de seguida.

Não restam dúvidas de que o «corpo de fiscalização» que agora se pretende criar se configura como uma verdadeira polícia especial a que o legislador pretende atribuir funções de polícia judiciária.

Na ordem jurídica portuguesa, a polícia judiciária é um modo de actividade administrativa que tem por fim «efectuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes, proceder à instrução preparatória³⁰ dos respectivos processos, e organizar a prevenção da criminalidade, especialmente da habitual»³¹.

Entre as actividades de polícia, distinguem-se habitualmente as de polícia administrativa e de polícia judiciária. Ao passo que estas últimas visam a prevenção, instrução e repressão penal, as actividades de polícia administrativa reúnem tudo o que não pertence ao âmbito da polícia judiciária, isto é, recebem por exclusão de partes as outras actividades policiais, sejam elas de natureza geral ou especial (incluindo-se na última categoria as polícias sanitária, económica, dos transportes, de viação, do trabalho, etc., sem prejuízo de algumas destas terem também funções de polícia judiciária).

Ora o «corpo de fiscalização» tem como finalidade principal colaborar com o Estado na fiscalização, prevenção e investigação dos delitos fiscais de contrabando de importação. Exerce assim funções de polícia judiciária no sector das infracções fiscais aduaneiras, para tal levantando autos de notícia relativos às infracções detectadas, efectuando buscas em estabelecimentos ou outros recintos³² e em viaturas, procedendo a actos de apreensão do tabaco objecto de delito fiscal e, de um modo geral, a actos de averiguação prévia necessária relativamente aos indicados delitos fiscais. Pelas suas funções, tal corpo de fiscalização sai dos limites do fenómeno administrativo propriamente dito, para entrar na problemática diversa da repressão criminal especializada, estando

²⁹ Em 1927, quando terminou a exploração da indústria tabaqueira em regime de régie, o Decreto n.º 13 582, de 11 de Maio de 1927, previu a existência de um sistema de fiscalização diverso do Estado, de natureza externa, destinado «de um modo geral a perseguir o fabrico clandestino e todas as restantes formas de fraude ou transgressão à lei», confiado a um corpo de fiscalização próprio das empresas industriais, «funcionando junto das fábricas, pago por elas» (do preâmbulo do diploma de 1927).

³⁰ Hoje deve falar-se antes em inquérito preliminar, por força do disposto nos artigos 1.º a 6.º Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro, redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 377/77, de 6 de Setembro.

³¹ Trata-se da definição dada por Marcello Caetano, escrevendo no domínio do Decreto-Lei n.º 35 042, de 20 de Outubro de 1945. Cf. Manuel de Direito Administrativo, 9.ª ed., com a colaboração de Freitas do Amaral, n vol., 1972, pp. 1152 a 1154. A distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária é tradicional no direito administrativo francês — vejam-se G. Vedei, *Droit Administratif* 6.ª ed., 1976, pp. 110 a 115, e 780 e segs.; F. P. Benoit, *Le Droit Administratif Français*, 1968, pp. 742 e segs.

³² Cf. artigo 34.º da Constituição e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro, na redacção introduzida pela Lei n.º 25/81, de 21 de Agosto.

submetida a um regime jurídico especial, na dependência das autoridades judiciais (neste sentido e de forma expressa veja-se o que dispõe o artigo 109.º da Constituição Italiana de 1947: «a autoridade judiciária dispõe directamente da polícia judiciária»).

8. Chegados a este ponto, cumpre chamar a atenção para a circunstância de que tal polícia judiciária especial não surge no âmbito do Estado-colectividade, nem é constituída por funcionários ou outros agentes deste, mas antes é integrada por empregados de unia empresa pública, embora fazendo parte do sector empresarial produtivo do mesmo Estado.

A actividade do corpo de fiscalização a criar visa auxiliar a administração da justiça penal, actuando sob a direcção última do Ministério Público [cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º do diploma *sub judice*], recebendo da lei verdadeiros poderes de autoridade, como resulta da expressa invocação no preâmbulo do projecto de decreto-lei do disposto no artigo 3.º da Lei das Bases Gerais das Empresas Públicas³³ e da regulamentação acolhida nas diferentes alíneas do n.º 2 do artigo 7.º acabado de citar.

Ora tal modo de actuação é próprio do âmbito da função pública, ou seja, da função administrativa do Estado, em princípio confiada apenas aos órgãos administrativos, «órgãos do Estado ou de entes públicos menores que realizam só ou principalmente a função administrativa» (Prof. Afonso Queiró), sem prejuízo da existência de uni ou outro caso de exercício privado da função administrativa no nosso direito.

9. A seguir, deve perguntar-se se é constitucionalmente lícito criar uma polícia judiciária especial integrada por empregados de unia empresa pública, sujeitos ao regime de contrato de trabalho regido pelo direito laboral privado³⁴, muito embora se mande aplicar a tal pessoal da Tabaqueira parte do regime penal dos funcionários públicos, estendido este até aos titulares do órgão de gestão que superintende hierarquicamente nos serviços da empresa e, portanto, no próprio corpo fiscalizador (o órgão de gestão referido é o conselho de gerência, que é uni dos três órgãos da empresa, sendo os restantes o conselho geral e a comissão de fiscalização — artigo 7.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 503-G/76). Para responder a tal pergunta, deve afirmar-se, antes de mais, que o legislador não considerou incompatível com a atribuição de poderes de autoridade aos agentes do corpo fiscalizador a manutenção da respectiva qualidade de empregados de uma empresa pública do sector económico produtivo, relevando tal vínculo do direito laboral privado, nos termos gerais já indicados. Não se encontram no diploma quaisquer indícios de uma vontade legislativa dirigida a atribuição de um novo estatuto pessoal e funcional aos referidos agentes, nada indica que o legislador haja querido integrar tal pessoal na função pública, dotando-o por tal motivo de poderes de autoridade relativos às funções de certos funcionários públicos. O legislador vai apenas ao ponto de lhes mandar aplicar as regras criminais específicas dos empregados públicos, equiparando assim limitadamente os

33

Estatui o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (diploma anterior à Constituição vigente):

1 — As empresas públicas regem-se pelo presente decreto-lei e pelos respectivos estatutos e, no que por aqele e por estes não for especialmente regulado, pelas normas de direito privado.

2 — Os estatutos das empresas que explorem serviços públicos assegurem actividades que interessem fundamentalmente à defesa nacional ou exerçam a sua actividade em situação de monopólio podem submeter determinados aspectos do seu funcionamento a um regime de direito público, bem como conceder-lhes especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade.

³⁴ Veja-se o disposto nos artigos 30.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, e, no que respeita em especial ao pessoal da Tabaqueira, o disposto no artigo 42.º dos estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 503-G/76, de 30 de Junho.

agentes do corpo fiscalizador a funcionários públicos só para efeitos penais, e fazendo funcionar tal equiparação face a tipos jurídico-criminais perfeitamente identificados.

10. Iniciando o estudo dos dados constitucionais indispensáveis à formulação do solicitado juízo de constitucionalidade no que respeita por agora ao artigo 7.º deste diploma, far-se-á notar que a polícia se acha contemplada no artigo 272.º da Constituição.

São-lhe em primeiro lugar aplicáveis, enquanto actividade da função administrativa do Estado, os princípios fundamentais a que se subordina em geral a Administração Pública: finalidade de prossecução do interesse público, «no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos», com subordinação à Constituição e à lei, e imposição do dever de actuação «com justiça e imparcialidade no exercício das suas funções» (artigo 267.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Fundamental).

No que toca à actividade policial, incumbe-lhe especificamente «defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos», através de medidas de polícia que são as previstas na lei, «não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário» (artigo 272.º, n.ºs 1 e 2). Fala-se, a este propósito, dos princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade e da adequação.

No que respeita à delicada matéria da prevenção criminal, incluindo a relativa aos crimes contra a segurança do Estado, impõe a Constituição que a mesma prevenção se faça «com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» (n.º 3 do mesmo artigo).

Comentando este artigo da Lei Fundamental, defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira que o termo «polícia» parece ser utilizado no texto constitucional «num sentido amplo, de forma a abranger a polícia administrativa (*stricto sensu*), a polícia administrativa geral (polícia de segurança e polícia de costumes), as polícias administrativa especiais (de viação, transportes, económica, sanitária, etc.) e a polícia judiciária»³⁵.

No âmbito desta interpretação lata, que é autorizada pela letra do artigo 272.º, avulta com especial relevo a estatuição de que, mesmo em matéria de prevenção de crimes, a actividade policial só pode desenvolver-se «com observância das regras gerais sobre polícia». Saber o que são estas regras gerais de polícia implica, porém, averiguar se elas se confundem ou não com a previsão constitucional sobre medidas de polícia.

Ora parece razoável entender que o legislador constituinte não quis referir-se de forma redundante a tais previsões das medidas de polícia. O contexto histórico em que surge formulado o preceito, pouco tempo depois do triunfo de um movimento revolucionário que vinha pôr termo às jurisdições de excepção em matéria de crimes políticos e às polícias especiais de investigação judiciária nessa mesma matéria (recorda-se a imediata extinção da PIDE-DGS na então metrópole)³⁶, aponta, tal como o elemento sistemático resultante do seu dispositivo, para o acolhimento pelos constituintes da ideia de proibição de criação de quaisquer polícias de excepção, polícias essas que são claramente repelidas pela ideia de Estado de direito democrático.

Segundo a interpretação que prevaleceu no seio da Comissão Constitucional, e que pode, em larga medida, ser transposta do entendimento anteriormente perfilhado acerca da expressão «regime [...] da lei geral» a que alude o n.º 3 do artigo 37.º da mesma Constituição³⁷, a referência às «regras gerais sobre polícia» visa excluir desde logo a

³⁵ Constituição da República Portuguesa Anotada, 1978, p. 470. Cf. também Sérvulo Correia, «Os princípios constitucionais da Administração Pública», in *Estudos sobre a Constituição*, 3.º vol., pp. 676 e 677.

³⁶ Vejam-se o Programa do Movimento das Forças Armadas, ponto A, n.º 2, alínea c), e os dois primeiros parágrafos do preâmbulo da Constituição de 1976.

³⁷ Veja-se o acórdão n.º 175, de 8 de Janeiro de 1980, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 294, p. 161, e Apêndice ao Diário da República, de 3 de Julho de 1980, pp. 23 e segs.

existência de polícias de excepção; mas visa ainda impor a todos os organismos policiais que respeitem os princípios jurídico-constitucionais, os princípios jurídico-administrativos e os jurídico-penais que disciplinam essencialmente a organização e funcionamento das polícias.

Se a interpretação agora perfilhada for a mais consentânea com o texto constitucional, como se sustenta, então pode concluir-se que a actividade de polícia implica um modo de actuação da autoridade pública que traduz necessariamente o exercício de um poder público. Como escreve Vedei, «o poder de polícia permite tomar decisões gerais ou individuais tendentes à manutenção da ordem pública», decisões que estão, por um lado, sujeitas estritamente ao princípio de legalidade e, por outro lado, devem obedecer em matéria de direitos fundamentais e liberdades públicas a «regras específicas de exacta adaptação às necessidades de ordem pública»³⁸.

Ora, dado o melindre que suscita a aplicação de medidas de interferência «no exercício de actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais»³⁹, medidas que visam de um modo ou outro a prevenção dos danos sociais, parece admissível que só os funcionários públicos — a quem, constitucionalmente, é imposto que estejam «exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração» (artigo 270.º, n.º 1) — possam desenvolver actividades policiais e impor medidas de polícia, sempre norteadas pela independência e imparcialidade que devem caracterizar o seu estatuto funcional.

11. De posse dos dados de natureza jurídico-constitucional que foram sendo carreados ao longo deste parecer, pode concluir-se que a criação do corpo fiscalizador no âmbito da Tabaqueira ofende materialmente o disposto no artigo 270.º da Constituição.

Por um lado, são confiadas funções de polícia judiciária, enquanto actividade auxiliar da administração da justiça penal⁴⁰ a meros empregados de uma empresa pública que não se integram no estatuto do funcionalismo público e não estão, assim, vinculados a especiais deveres de independência e imparcialidade⁴¹.

Por outro lado, as funções de polícia judiciária fiscal que impõem a tomada de medidas administrativas de polícia susceptíveis de implicar interferências nos direitos fundamentais dos cidadãos (buscas, apreensões, fiscalizações de diversa ordem) são confiadas a empregados de um ente empresarial especialmente interessado, do ponto de vista económico-lucrativo, na repressão de actividades concorrenciais que, ainda que ilícitas, contendem com a prossecução do seu próprio objecto empresarial, a manufactura e comercialização de tabacos no continente da República ou, dito com maior precisão, «a cultura, a indústria, incluindo o processamento e o comércio de tabacos e produtos de tabaco, bem como todas as operações industriais, comerciais e financeiras com elas relacionadas» (artigo 4.º, n.º 1, dos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 503-G/76).

Daí que deva concluir-se que não respeitaria, de um ponto de vista institucional, as apontadas «regras gerais de polícia» a que alude o n.º 3 do artigo 272.º, a solução de confiar a tal corpo de fiscalização a actividade policial de averiguação, prevenção e repressão do delito de contrabando de importação de produtos no âmbito do tabaco. Pelos motivos expostos, faltariam nessa solução ou expediente de criação de uma

³⁸ Droit Administratif, pp. 784, 790 e 791.

³⁹ Trata-se de formulação utilizada por Marcello Caetano; cf. *Manual, cit.*, II vol., p. 1150.

⁴⁰ Cf. Figueiredo Dias, *Direito Processual Penal*, vol. I, 1974, p. 398; F. P. Benoit, *op. cit.*, p. 743.

⁴¹ Contrariamente ao que se defendia no projecto de parecer que não logrou vencimento, não se reputa suficiente negar a qualidade de polícia privada ao corpo de fiscalização a criar para concluir pela constitucionalidade do preceito do artigo 7.º do projecto de decreto-lei. Nem tão pouco se aceita que o disposto no n.º 3 deste preceito imponha só por si a atribuição da qualificação de funcionários públicos aos agentes e gestores aí contemplados.

polícia especial as características da necessidade, proporcionalidade ou adequação, não podendo dizer-se que a função do mesmo corpo se configuraria objectivamente como um instrumento de defesa da legalidade democrática no âmbito de um Estado de Direito democrático como é o caso de Portugal ⁴².

IV

12. Se bem que se trate de uma apreciação preventiva de constitucionalidade, poder-se-ia ser tentado a analisar ainda a conformidade constitucional dos artigos 3.º e 4.º do projecto de decreto-lei, por se tratar de normas relativamente às quais se pode duvidar que o regime por elas criado haja acautelado suficientemente os princípios do direito à informação dos administrados perante a própria administração (artigo 269.º, n.º 1, da Constituição) e da garantia do recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade dos actos administrativos definitivos e executórios.

A exiguidade do tempo de elaboração deste parecer, as dificuldades na comparação dos regimes agora estabelecidos face ao disposto no Contencioso Aduaneiro e a conclusão já alcançada acerca da inconstitucionalidade dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do projecto de diploma levam, porém, a deixar pendentes as dúvidas suscitadas ⁴³.

V

13. De harmonia com o exposto, é a Comissão Constitucional do parecer de que o Conselho da Revolução deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do projecto de decreto-lei registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 574-G/81, nos termos do artigo 278.º da Constituição, em virtude de os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º desse projecto sofrerem do vício de inconstitucionalidade material, por violação do disposto no artigo 272.º da Lei Fundamental, nomeadamente no seu n.º 3.

Lisboa e Comissão Constitucional, 16 de Dezembro de 1981. — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Raul Mateus* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim Costa Aroso* (vencido nos termos do projecto de parecer de que fui relator e que se junta na íntegra por falta de tempo para maior curialidade) — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido, conforme declaração anexa) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

⁴² Veja-se, por todos, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação. Estrutura. Princípios Fundamentais*, 1978, pp. 473 e segs. Sobre os princípios materiais de legislação, nomeadamente os da proporcionalidade, adequação e necessidade, consulte-se Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, II vol., 1981, pp. 58 e segs.

⁴³ Igualmente nos abtemos de considerar em especial, pelos mesmos motivos, o n.º 4 do artigo 7.º do diploma sub judice. É, pelo menos, duvidoso que esta norma seja conforme ao disposto nos artigos 21.º, n.º 2, e 167.º, alínea m), da Constituição. O legislador parece ter optado por confinar-se às regras sobre responsabilidade civil das empresas públicas, deixando de aplicar as regras constitucionais e legais sobre responsabilidade civil do Estado (cf. artigo 11.º do citado Decreto-Lei n.º 260/76).

DECLARAÇÃO DE VOTO

I

Ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Presidente da República interino requereu ao Conselho da Revolução a apreciação da questão da inconstitucionalidade do projecto de Decreto-Lei do Governo n.º 574-G/81, estabelecendo «normas sobre o tabaco apreendido em situação fiscal irregular».

Na sequência desse pedido, o dito Conselho solicitou a esta Comissão o necessário parecer prévio.

II

Conforme se deduz do respectivo preâmbulo e do articulado, o diploma em apreço pretende, na sequência de uma política já esboçada no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho, no que toca ao controlo do tabaco importado perante as leis aduaneiras (cometimento à Tabaqueira, E. P., detentora do exclusivo ou monopólio fiscal do tabaco nacional, de certas funções de auxílio às autoridades alfandegárias⁴⁴ alargar o âmbito de tais funções da Tabaqueira com o objectivo de as tornar mais eficazes, tornam-se, além do mais, obrigatória a venda àquela empresa pública do produto e instituindo junto dela e sob a autoridade imediata do respectivo órgão directivo uma polícia que actue em colaboração e sem prejuízo da competência das já existentes autoridades policiais e do Ministério Público (cf. artigos 5.º e 7.º), na área restrita desse combate ao contrabando tabaqueiro.

Justificam-se estas medidas, v. g. a concessão de poderes de autoridade à Tabaqueira, com a invocação do disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que tal concessão permite.

III

Estabelece, de facto, o artigo 3.º deste decreto-lei, que contém as bases gerais das chamadas empresas públicas:

1 — As empresas públicas regem-se pelo presente decreto-lei e pelos respectivos estatutos e, no que por aquele e por estes não for especialmente regulado, pelas normas do direito privado.

2 — Os estatutos das empresas que explorem serviços públicos, assegurem actividades que interessem fundamentalmente à defesa nacional ou exerçam a sua actividade em situação de monopólio podem submeter determinados aspectos do seu

⁴⁴ Estas funções estão consubstanciadas no citado artigo 8.º do teor seguinte:

1— O Ministro das Finanças e do Plano pode autorizar a venda com dispensa de hasta pública prevista no Regulamento das Alfândegas e no Contencioso Aduaneiro às empresas tabaqueiras que o requeriram, relativamente ao tabaco manufacturado susceptível de ser sujeito a hasta pública.

2— Ao produto da venda do tabaco referido no número anterior, quando apreendido por infracção fiscal, será dado o mesmo destino que o Contencioso Aduaneiro estabelece para o produto da arrematação.

3— O despacho que autorizar a venda fixará o respectivo preço e determinará o destino do tabaco, o qual poderá ser para consumo público ou recuperado nas fábricas.

4— Quando o tabaco for destinado a consumo público, o preço a fixar não poderá ser inferior à importância dos respectivos direitos e demais imposições.

funcionamento a um regime de direito público bem como conceder-lhes especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade.

Após a nacionalização pelo Decreto-Lei n.º 228-A/75, de 13 de Maio de 1975, das empresas concessionárias do monopólio dos tabacos — a Tabaqueira, S. A. R. L., a Intar-Empresa Industrial de Tabacos, S. A. R. L., e Fábrica de Tabacos Micaelense, L.^{da} —, foi criada uma única empresa pública — Empresa Industrial de Tabacos, abreviadamente designada por Tabaqueira (Decreto-Lei n.º 503-G/76, de 30 de Junho) —, para a qual foi transferida a universalidade de direitos e obrigações daquelas duas primeiras⁴⁵.

Portanto, no continente, esta empresa é detentora do exclusivo de exploração da indústria tabaqueira com proibição da sua abertura à iniciativa privada (artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho, combinado com o artigo 4.º do já referido Decreto-Lei n.º 503-G/76), de harmonia com a Constituição (artigo 85.º, n.ºs 1 e 2) e a lei geral delimitadora dos sectores público e privado da economia (artigo 6.º da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho)⁴⁶.

Importa notar, aliás, que aquelas duas empresas privadas, desde que o regime de régie terminou em 1927 (Decreto-Lei n.º 13 587, de 11 de Maio de 1927), já exerciam a indústria em regime de monopólio de facto, regime que se manteve quando, findo o prazo de concessão (30 anos), foi instituído novo regime, agora em sistema de arrendamento (Decretos-Leis n.ºs 41 386, de 22 de Novembro de 1957, e 41 397, de 28 do mesmo mês e ano).

Mais: além da fiscalização do Estado, existiu e funcionou, pelo menos durante a vigência da concessão, uma outra, exercida por pessoal das próprias empresas.

Dizia-se no relatório do citado Decreto-Lei n.º 13 587:

Quanto à fiscalização, decompõe-se em duas: uma, do Estado, funcionando junto de todas as empresas, destinada a assegurar o rigoroso cumprimento da lei, fiscalizando o fabrico, o peso dos volumes, a aposição das estampilhas ad valorem, o não emprego de sucedâneos ou ingredientes nocivos, etc.; outra, das empresas, destinada de um modo geral a perseguir o fabrico clandestino e todas as restantes formas de fraude ou transgressão à lei.

A possibilidade da primeira (junto das empresas), sem excessivo dispêndio, decorre também naturalmente das disposições da lei, que evitam cuidadosamente, como já vimos, a pulverização da indústria. A fiscalização externa, actualmente exercida por pessoal que faz parte da indústria, constituindo um corpo de fiscalização externa, com os seus regulamentos especiais, tinha forçosamente de continuar ligada à indústria. Por isso, esse corpo continua funcionando junto das fábricas, pago por elas.

Esse pessoal tinha competência igual à dos agentes da fiscalização do Estado para prender, levantar autos e efectuar apreensão do tabaco, e eram isentos de licença para uso e porte de arma. O artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 32 341, de 30 de Outubro de 1942, aprovando o Regulamento da Inspeccção-Geral de Finanças, dizia, a confirmar aquele diploma legal:

Art. 159.º Aos agentes fiscais da IGF são conferidas a competência e atribuições que o contencioso aduaneiro concede aos agentes de fiscalização externa.

⁴⁵ Sem prejuízo da continuação dos estudos quanto à Fábrica Micaelense e quotas portuguesas da Empresa Madeirense de Tabacos. Importa notar que o n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho, permite às empresas das regiões autónomas concorrerem com o sector público na exploração da indústria do tabaco, a título transitório.

⁴⁶ Artigo 6.º: «O Governo pode, por decreto-lei, determinar que fique vedado à iniciativa privada o exercício de actividades industriais de base fiscal, designadamente as indústrias tabaqueira e fosforeira.»

§ 1.º Quando se trate de contrabando, descaminho ou transgressão das lei e regulamentos fiscais sobre importação, fabrico, venda e uso de tabacos, os empregados do serviço de fiscalização externa da Companhia Portuguesa de Tabacos têm competência igual à dos agentes de fiscalização do Estado para prender, levantar autos e efectuar a apreensão de tabacos, e estão isentos de licença para uso e porte de arma de qualquer tipo.

§ 2.º São extensivas aos mesmos empregados as atribuições definidas no artigo 64.º e seu § único e artigo 171.º e seus parágrafos do Decreto-Lei n.º 31 664, dentro dos limites estabelecidos no parágrafo anterior⁴⁷.

Estas nótulas de ordem histórica contribuem, quiçá, para explicar o que não vem explicitado no projecto em apreço: a confiança do legislador em que o pessoal a cargo da Tabaqueira, que, para mais, agora, tem o exclusivo de fabrico no continente, exerça com maior eficiência uma fiscalização que, entretanto, ficara a cargo exclusivo da Direcção-Geral das Alfândegas⁴⁸ uma eficiência, enfim, já demonstrada por uma experiência do passado.

IV

Sabido, porém, que o pessoal da Tabaqueira se encontra sujeito a um regime de direito privado, menos, em certos aspectos, o pessoal directivo, como resulta do respectivo Estatuto (citado Decreto-Lei n.º 503-G/76), pergunta-se se o regime a instituir não enfermará de desconformidade com os preceitos ou princípios da Constituição.

As dúvidas de inconstitucionalidade vão, pois, antes de mais, ser centradas nas normas do artigo 7.º do diploma em apreço.

Parecerá à primeira vista que se tratará aí de um tipo de polícia privada, ao serviço exclusivo dos interesses de quem a vai exercer (a Tabaqueira) que, pelo menos, à partida não dará as garantias, senão da experiência e técnica, ao menos da seriedade e dignidade exigidas pelo exercício de poderes de autoridade.

O fenómeno da chamada polícia privada já vem merecendo, no mundo ocidental, a atenção dos autores, embora poucos, tanto quanto pudemos apurar.

Assim, o assistente da Faculdade de Direito de Lisboa, José António Barreiros, na sua recente obra *Processo Penal*, 1981, dedicou-lhe as seguintes considerações (p. 377):

A privatização da função policial é hoje um facto sociologicamente indesmentível e que se traduz sob diversas formas, que vão desde a existência de agências de «detectives» privados, a agências de informações de tipo comercial, individual ou político, a serviços de vigilância e guarda, a corpos especializados na defesa pessoal, de valores, etc.

O problema, porém, que até hoje não encontrou resposta adequada, é o que radica em saber qual o teor do estatuto a conferir a tais entidades, nomeadamente:

I) Quanto à autorização do uso de uniformes próprios, de algum modo similares aos autorizados pela polícia regular;

⁴⁷ O Decreto-Lei n.º 31 664, de 22 de Novembro de 1941 (alterado por inúmeros diplomas), é ainda o diploma que rege, actualmente, o chamado Contencioso Aduaneiro. Os artigos 64.º e 171.º são considerados revogados pelos autores pelo Decreto-Lei n.º 173-A/78, de 8 de Julho, que adaptou o referido Contencioso à Constituição.

⁴⁸ A fiscalização interna cabe, continua a caber, à Inspecção-Geral de Finanças, por meio de delegações suas junto das fábricas da Tabaqueira (artigos 9.º e 10.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 149-A/78, que institui o actual «regime tabaqueiro»); mas a fiscalização externa, bem como toda a fiscalização nas regiões autónomas, ficou a cargo da Direcção-Geral das Alfândegas (artigos 9.º, 2.º parte, n.º 2, e 10.º, n.º 3, do mesma diploma).

II) Quanto à autorização para uso e porte de arma e exposição patente de tal uso;

III) Quanto a eventuais poderes de detenção fora de flagrante delito por infracções de que tenham conhecimento;

IV) Quanto à concessão de poderes de aplicação de pequenas multas ou outras medidas de penalização dos infractores;

V) Quanto ao valor jurídico das constatações feitas por tais entidades, seja por forma ocular, seja pela recolha de depoimentos ou outros indícios criminais.

Trata-se de matéria da maior pertinência, até porque, em muitos países, tais polícias têm gerado actuações que por vezes significam conflito aberto com os poderes públicos e frequentemente com os próprios organismos policiais⁴⁹.

No nosso caso, todavia, não se trata de um fenómeno com tais características.

Trata-se, antes, de uma polícia pública, embora especial, pois os poderes que lhe são conferidos pretendem, sem dúvida, esse qualificativo.

Embora não se lhe confirmem poderes de prender, mesmo em flagrante delito — poder que, aliás, a lei geral concede a qualquer pessoa do povo (artigo 287.º do Código de Processo Penal) quando ao crime corresponda pena de prisão (e o contrabando, em certos casos, é punido com tal pena — artigo 37.º e parágrafos do Contencioso Aduaneiro) — são-lhe conferidos poderes de levantar autos de notícia, de busca [não domiciliária⁵⁰ mas só em estabelecimentos ou outros recintos não destinados à habitação, se bem interpretamos o n.º 2, alínea a), do artigo 7.º] de apreensão e de «outras averiguações», tudo a remeter ao Ministério Público e valendo ou pretendendo valer por isso, como pré-instrução ou inquérito preliminar.

Tudo isto se insere no âmbito da função pública, da função administrativa do Estado, uma função do Estado, portanto, emanção do seu poder soberano, até porque interferem com as liberdades dos cidadãos.

Cabe ao Estado, com efeito, defender a legalidade democrática [artigos 9.º, alínea b), 261.º a 272.º, 202.º, alínea f)] e, no exercício da função administrativa, cabe ao Governo dirigir a administração directa e indirecta do Estado [artigo 202.º, alínea d)], diz a Constituição.

Isto quanto à natureza dos poderes que são conferidos a este corpo de polícia a criar pela Tabaqueira.

Por sua vez, quanto aos interesses cuja prevenção o projecto lhe comete não se trata de interesses privados, mas também de interesses públicos — os da prevenção e repressão da fraude fiscal no âmbito dos delitos de contrabando de que o tabaco pode ser objecto — e de que o Estado é exclusivo titular, embora, certamente coincidentes em larga medida com os da empresa pública em apreço, dado o seu exclusivo ou monopólio, no continente.

E o mesmo se diga, finalmente, quanto à natureza desta empresa pública.

Embora esta seja a detentora actual dos meios de produção pertencentes antes a empresas privadas, o certo é que, por força das nacionalizações operadas em 1975, eles passaram para o Estado e deste para a Tabaqueira, E. P., que a lei qualifica como pessoa colectiva de direito público (artigo 1.º dos Estatutos, aprovados pelo citado Decreto-Lei n.º 503-G/76).

⁴⁹ Consultámos ainda Jean Susini, «Notes sur la police privée», in *Révue de Science Criminelle et de Droit Penal Compare*, 1973, n.º 2, p. 483. Trata-se, porém, de um estudo sociológico com base na experiência dos Estados Unidos e que, por isso, não nos deu contributo sensível.

⁵⁰ A busca domiciliária exige, actualmente, autorização prévia do juiz de instrução (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro, na redacção da Lei n.º 25/81, de 21 de Agosto), de harmonia com o artigo 34.º da Constituição, a menos que haja consentimento do interessado.

Ora, é sabido que as pessoas colectivas de direito público constituem um sector importante da já referida administração indirecta do Estado [citado artigo 202.º, alínea d), da Constituição].

V

Apesar de resultar do já exposto que se trata de uma polícia pública — restrita embora ao sector da legislação financeira e fiscal, protectora dos direitos do Estado no que toca a tabaco importado (não da que regula o regime tributário a que se encontra sujeita a própria Tabaqueira, E. P., cometida a agentes directos do próprio Estado — a Inspeção-Geral de Finanças) — e que, portanto, nesse aspecto, não se põem os problemas da chamada polícia privada, convém ir um pouco mais longe na investigação, v. g. ver até que ponto um pessoal não sujeito ao regime da função pública, como é o da Tabaqueira (artigo 42.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 503-G/76), não irá pôr em causa os princípios constitucionais que regem esta função, designadamente a da polícia, ou, porventura, outros.

Estão fora do âmbito e da competência do Conselho da Revolução e da Comissão Constitucional problemas respeitantes ao mérito das soluções legislativas que o projecto vise implementar. Só se trata aqui das questões da ilegitimidade Constitucional ⁵¹.

Cabe ainda advertir que a Constituição actual, diferentemente do que sucede em outros lugares, não se inspirou no direito constitucional alemão. Assim, não se encontra nela nada de semelhante ao que dispõe o § 4.º do artigo 33.º da Constituição da República Federal da Alemanha, o qual é do teor seguinte:

O exercício de prerrogativas de poder público a título da função permanente deve, regra geral, ser confiado a membros do serviço público ligados às colectividades públicas por uma relação de serviço e de fidelidade do direito público.

Este preceito é interpretado no sentido de que tais funções públicas só poderão ser exercidas por empregados quando não possam ser realizadas pelos funcionários disponíveis (Carl Ule, *Verwaltungsreform in Deutschland*, 1967, traduzido em espanhol sob o título de *La Reforma Administrativa en Alemania*, Madrid, 1967, P. 77).

Um preceito idêntico, que, aliás, tem uma explicação histórica da ordem ideológico-política ligada às concepções neo-corporativas do nazismo (Gerard Farjat, *Droit Économique*, P. N. F., Paris, 1971, p. 288), não existe, por exemplo, em França, onde a chamada colaboração dos poderes públicos e privados continua a ser aceite e a desenvolver-se em escala sem precedentes na história, dando lugar ao que se tem chamado administração concertada, sobretudo nos sectores da economia. Também não existe entre nós. A tal respeito, a nossa Constituição, no seu artigo 270.º, limita-se a prescrever que «os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Constituição». Não se estabelece a obrigatoriedade de regimes diferenciados para agentes do Estado (e entidades equiparadas, entre as quais se contam as pessoas colectivas de direito público) consoante eles exerçam a função a título permanente ou temporário, sob contrato de direito público ou contrato de direito privado (cf. Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 467).

Aliás, o projecto em apreço é explícito em sujeitar os empregados da Tabaqueira que venham a integrar o corpo de fiscalização externa instaurado, ao menos para efeitos penais, ao regime dos funcionários públicos propriamente ditos.

⁵¹ Não se veja na base desta advertência qualquer juízo menos favorável no aspecto da política da função pública às medidas estabelecidas no projecto.

Diz o n.º 2 do artigo 7.º:

O pessoal da Tabaqueira incluído no corpo de fiscalização referido no n.º 2 será devidamente identificado e credenciado nos termos a fixar pelo Ministério das Finanças e do Plano, ficando sujeito, bem como os titulares do órgão de gestão da mesma empresa, às disposições dos artigos 313.º, 314.º, 317.º, 318.º e 322.º do Código Penal.

Se bem que, talvez não fosse absolutamente necessário, quanto aos ditos empregados, norma expressa em tal sentido, dada a disposição genérica do artigo 327.º do mesmo Código ⁵², prescreve-se para eles um regime próprio da função pública, aliás particularmente severo, quanto aos crimes que eles possam cometer no exercício de tais funções policiais.

E talvez se deva acrescentar que o regime disciplinar dos mesmos empregados, que é ou parece ser o regime dos trabalhadores privados, deva igualmente ser o da função pública, ou seja, o do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, o que este, aliás, não proíbe em princípio para os agentes dos chamados institutos públicos personalizados (artigo 1.º), como é a Tabaqueira, E. P. O mesmo se diga para o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, quando diz:

1 — O estatuto do pessoal das empresas públicas deve basear-se no regime do contrato individual de trabalho, salvo quanto ao pessoal das empresas que explorem serviços públicos, para o qual, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º, pode ser definido, em certos aspectos, um regime de direito administrativo baseado no Estatuto do Funcionalismo Público, com as modificações exigidas pela natureza específica da actividade de cada empresa.

Ora, no aspecto em causa (atribuição de funções policiais à Tabaqueira), trata-se precisamente da empresa que cabe no âmbito do preceito, dado que os serviços policiais são serviços públicos.

Foi também na base de considerações deste tipo que se escreveu no preâmbulo do projecto:

Tendo em conta que a indústria de tabaco é exercida, no continente, pelo sector público, concretamente pela Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P., e que às empresas deste tipo podem ser concedidos privilégios ou prerrogativas de autoridade — artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril —, cria-se, através deste diploma, o condicionalismo que permite àquela empresa pública intervir activamente nos circuitos do tabaco susceptível de ser sujeito a hasta pública.

Parece, portanto, que, após a promulgação do diploma em apreço, os empregados ⁵³ que venham a exercer a dita fiscalização devam, talvez, ser submetidos, nesse aspecto, ao regime disciplinar da função pública, bastando para tanto um aditamento aos respectivos Estatutos.

Mesmo, porém, que tal não venha a suceder, não significa que tais empregados não estejam sujeitos a responsabilidades disciplinares — a que é própria do trabalhador privado e se encontra regulada na Lei do Contrato Individual do Trabalho e leis complementares, designadamente sobre despedimentos. Aliás, os dois ramos do direito disciplinar tendem a aproximar-se, como é sabido.

Aliás, uma regulamentação mais adequada às novas funções atribuídas a certos

⁵² «Para efeitos do disposto neste capítulo, considera-se empregado público todo aquele que, ou autorizado imediatamente por disposição da lei, ou nomeado por eleição popular ou pelo rei, ou por autoridade competente, participa no exercício de funções públicas de qualquer natureza.»

⁵³ Pelo que respeita aos gestores e sua responsabilidade disciplinar é já, pela lei vigente, de direito público (v. artigos 31.º e segs. do Decreto-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro, que aprovou o chamado Estatuto dos Gestores Públicos).

empregados da Tabaqueira não nos parece indispensável para garantia da constitucionalidade da atribuição de tais funções, uma vez que o órgão directivo está sujeito não só a responsabilidade disciplinar de direito público como à tutela do Governo.

VI

Será, porém, que tal atribuição envolve uma devolução de poderes contrária ao artigo 114.º, n.º 2, da Constituição, segundo o qual «nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou do poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos»?

A devolução de poderes, em que, segundo a melhor técnica, se traduz a criação de empresas públicas pelo Estado, é um fenómeno que vem de há alguns anos e se pratica hoje com, cada vez, maior intensidade, em face do constante acréscimo de tarefas novas, do mais diverso tipo, que o Estado é chamado a desempenhar e que os seus serviços clássicos sob administração directa sua não podiam levar conveniente e eficazmente a cabo, nunca foi entendida, entre nós e lá fora, como proibida pelo princípio da divisão dos poderes soberanos e seus consentâneos ou mesmo por qualquer outro principie.

Trata-se, no fundo, de um simples expediente de técnica jurídica incapaz, até por isso, de afectar um tal princípio⁵⁴.

Aliás, é não só a Constituição como também a lei ordinária que a consente mais ou menos explicitamente nos preceitos já citados ao longo do parecer. Só a não permite a certos órgãos e organizações populares de base territorial e só pelo que respeita a poderes de autoridade (artigos 248.º e 266.º da Constituição).

Mesmo o chamado exercício privado de funções públicas é, por vezes, imposto ou admitido pela Constituição. Para só citar alguns exemplos, veja-se o que sucede com a acção popular prevista no artigo 49.º e o que se passa com as formas e participação popular no exercício da função jurisdicional (artigo 217.º). Nas leis ordinárias existem outros casos idênticos, ainda no campo do exercício de poderes de autoridade por privados: o já citado artigo 257.º do Código de Processo Penal (o poder de prisão em flagrante delito a que corresponda pena de prisão por qualquer pessoa do povo); a acção popular a que se referem os artigos 15.º daquele Código e 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 35 007, e os artigos 53.º a 61.º do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro (Decreto-Lei n.º 30 780, de 21 de Agosto de 1954), quando esta era objecto de concessão a empresas privadas, etc.⁵⁵.

Creemos, por tudo o que foi dito, que as normas dos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º do projecto — as que, de início, nos propusemos examinar em primeiro lugar por ferirem mais a atenção — não enfermam de inconstitucionalidade material.

VII

⁵⁴ A respeito consultem-se: Batista Machado, «Participação e Descentralização», apud Revista de Direito e Estudos Sociais, ano XXII, 1975, pp. 6 e segs.; Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, 1980, pp. 183, 186 e 211, e passim; Afonso Queiró, Direito Administrativo, 1976 (cop.), p. 54 e passim; Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 10.ª ed., 1973, vol. I, pp. 187, 252 a 254, e vol. II, 9.ª ed., pp. 619 e 1046, e passim; Pietro Virga, Potesia di polizia, Giuffrè, Milão, 1954, p. 67, maxime, pp. 77 e 79; C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Pádua, 1975, 9.ª ed., t. I, pp. 192, 223 e 604 e segs.; Sérvulo Correia, «Os princípios constitucionais da Administração Pública», apud Estudos sobre a Constituição, III, pp. 661 e segs.

⁵⁵ Hoje trata-se já de uma função da polícia no âmbito dos caminhos de ferro [v. Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de Março, artigo 7.º, alínea b)].

Vejam, por fim, em conjunto, as restantes normas do projecto. Assim:

a) O n.º 4 do artigo 7.º, segundo o qual a Tabaqueira responderá civilmente pelos danos causados por aqueles agentes em funções previstas neste artigo — é pura aplicação do n.º 1 do artigo 11.º das Bases Gerais das Empresas Públicas (Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril). Não tem qualquer novidade e seria, a bem dizer, desnecessária. A análise do problema de saber se ele infringe o disposto nos artigos 21.º e 271.º da Constituição, envolveria a apreciação de um problema de inconstitucionalidade indirecta, que esta Comissão Constitucional tem considerado exceder a sua competência;

b) As normas dos artigos 1.º a 6.º representam a aplicação do Regulamento das Alfândegas tornada desnecessária pela atribuição à Tabaqueira de poderes administrativos que as autoridades alfandegárias já detinham em relação às mercadorias demoradas, abandonadas, avariadas (impróprias para consumo) ou de qualquer modo em situação irregular — cf. artigos 638.º e segs.;

c) Finalmente, as normas dos artigos 7.º e 8.º são insusceptíveis de suscitar qualquer dúvida de inconstitucionalidade. Acontece até que o artigo 8.º terá dispensado a prévia audição dos órgãos de Governo das regiões autónomas. — *Joaquim da Costa Aroso*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencido — acompanhando assim, no aspecto central da análise nele feita, o primitivo projecto de parecer —, não porque tenha ficado de todo insensível às razões em que se funda o juízo a final emitido pela maioria da Comissão, mas porque não me convenci definitivamente de que os princípios consignados no artigo 272.º da Constituição, ou dele emergentes, e em particular do seu n.º 3, se oponham, em toda a linha, à atribuição de funções de polícia (ainda que de polícia judiciária) a agentes desprovidos de um pleno estatuto de funcionários públicos.

Também penso que a referência do citado n.º 3 às «regras gerais sobre polícia» deve ser entendida como envolvendo para o próprio legislador a obrigação de respeitar, nas normas que sobre a mesma venha a emitir, o que poderemos designar como o património adquirido dos princípios jurídicos que devem caracterizar a actuação policial num Estado-de-direito-democrático, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos: tais princípios, contudo, hão-de referir-se primariamente aos próprios termos de tal actuação, isto é, à «actividade» de polícia em si mesma, materialmente considerada; mas ainda que se deva aceitar que eles comportam igualmente uma dimensão «orgânica», ou seja, relativa às características da organização ou organizações policiais e ao estatuto dos seus agentes, não se me afigura que a liberdade de conformação do legislador tenha de considerar-se neste domínio inteiramente excluída no tocante ao desenho do referido estatuto — sobretudo atenta a multiplicidade de formas mediante as quais na sociedade contemporânea se manifesta a actividade delitual (criminal propriamente dita e outra), à qual importa, decerto, obviar também através de meios diferenciados de actuação policial. Ponto é que, evidentemente, esse estatuto inclua os direitos, mas sobretudo as obrigações e vinculações que o exercício da particular função pública em causa não pode deixar de pressupor.

É neste contexto que o regime previsto no artigo 7.º do projecto de diploma em apreço me não mereceu um definitivo reparo. Em tal juízo, de resto, não deixam de ir incluídas as seguintes considerações: a específica actividade ilícita que se visa combater

(trata-se só de um ilícito fiscal, embora qualificado como crime); o facto de os poderes policiais atribuídos serem mais restritos do que aqueles de que em geral dispõem as autoridades a que especificamente cabe a fiscalização, prevenção e investigação dos delitos aduaneiros; o facto de tais poderes terem de ser exercidos no quadro das competências legalmente deferidas a outras entidades, e inserirem-se num objectivo de colaboração com a actividade policial directamente a cargo do Estado; a qualificada responsabilidade criminal que se estabelece para os membros do corpo de fiscalização previsto.

Estas mesmas considerações, e em particular a última, já contribuem, por outro lado, para também não atribuir um relevo decisivo a objecção de que, de todo o modo, o corpo de fiscalização previsto fica afinal integrado na própria empresa que é directamente interessada na repressão da actividade delitual, com a consequência de ficar por aí precludida a sua independência e imparcialidade. Mas para além dessas considerações, e a respeito do ponto agora considerado, acresce que o requisito ou pressuposto da actividade policial a que vem de aludir-se tem antes de mais um alcance «normativo» — quer dizer, é uma exigência deontológica feita aos funcionários ou agentes policiais — e como tal não deixará de valer pelo facto de estes, no caso, integrarem o pessoal de uma empresa pública interessada, antes que o Estado; mas depois sucede que justamente se trata de uma empresa pública, isto é, de uma empresa cuja actuação, bem como a dos respectivos gestores e funcionários, não pode deixar de ser presidida por um critério de interesse público, sendo que, na hipótese, o interesse específico (patrimonial) da empresa na fiscalização, prevenção e repressão da actividade delitual coincide inteiramente com o interesse tributário do Estado — e coincide tanto mais quanto o exclusivo atribuído à empresa para o exercício da sua actividade industrial e a sua inserção no sector público têm justamente uma «base fiscal».

2. Se as razões que deixo sumariamente enunciadas me não levaram a acompanhar a maioria da Comissão na conclusão a que chegou, não posso, porém, deixar de salientar que fortes dúvidas quanto à sua constitucionalidade me deixou, entretanto, a norma que emerge do artigo 3.º do projecto de diploma em apreço, na medida em que permite a destruição do tabaco impróprio para consumo sem qualquer notificação ao dono dele, no caso de ser conhecido, e sem que se lhe conceda qualquer possibilidade de controlo sobre o juízo feito acerca da «impropriedade» da mercadoria e da correspondente decisão. E isto tanto mais — poderá dizer-se — quanto a esse regime não fica sujeito apenas tabaco presumivelmente objecto de contrabando, mas ainda, como se colhe do artigo 4.º, tabaco em simples situação de «fazenda demorada». Sem que a premência do tempo me permita uma resposta definitiva à questão, interrogo-me, em todo o caso, e creio que fundadamente, sobre se não se estará aqui perante um regime de polícia administrativa (pois que, na hipótese, é desta que se trata, visando-se com essa medida de destruição, como se visa, a tutela preventiva da saúde pública) excessivamente expeditivo e, portanto, constitucionalmente censurável (cf. artigo 272.º, n.º 2, da Constituição). — *José Manuel Cardoso da Costa*.

CONSELHO DE REVOLUÇÃO
Resolução n.º 270/81

Nos termos da alínea a) do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, pronuncia-se, para os efeitos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição, pela inconstitucionalidade do projecto de decreto-lei registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 574-G/81, em virtude de os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º desse projecto desrespeitarem o disposto no artigo 272.º da Constituição, nomeadamente no seu n.º 3.

Aprovada em Conselho da Revolução em 16 de Dezembro de 1981.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 299, de 10 de Dezembro de 1981.)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANO
SECRETARIA DE ESTADO DO ORÇAMENTO
Inspecção-Geral de Finanças

Decreto registado sob o n.º 574-G/81, no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho.

O mecanismo estabelecido pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/78, de 19 de Junho, pretendia colocar as empresas tabaqueiras numa posição que lhes permitisse controlar uma via de concorrência desleal, com reflexos indirectos na protecção da saúde do consumidor e no desincentivo ao contrabando do tabaco manufacturado.

A prática tem demonstrado a ineficácia do sistema que urge apoiar e até alargar.

Tendo em conta que a indústria do tabaco é exercida, no continente, pelo sector público, concretamente pela Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P., e que às empresas deste tipo podem ser concedidos especiais privilégios ou prerrogativas de autoridade — artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril —, cria-se, através deste diploma, o condicionalismo que permite àquela empresa pública intervir activamente nos circuitos do tabaco susceptível de ser sujeito a hasta pública:

Assim:

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

Artigo 1.º

1 — O tabaco manufacturado susceptível de ser sujeito a hasta pública será obrigatoriamente depositado em armazém alfandegado proposto pela Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior a autoridade apreensora ou dono do armazém onde o tabaco passou à situação de submissão a hasta pública emitirá guia de entrega no armazém alfandegado onde ficará à ordem da Alfândega de Lisboa.

Artigo 2.º

1 — A Tabaqueira procederá no prazo de 15 dias contados a partir da entrada do tabaco em armazém alfandegado à classificação do tabaco como próprio ou impróprio para consumo.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, a Tabaqueira, E. P., solicitará à autoridade aduaneira o produto considerado necessário para análise sem qualquer formalidade que não seja o registo de saída.

3 — O resultado da classificação será comunicado à Alfândega de Lisboa, no prazo referido no n.º 1 deste artigo.

Artigo 3.º

Quando o tabaco for considerado impróprio para consumo, será lavrado auto de inutilização por representante da autoridade aduaneira e da Tabaqueira.

Artigo 4.º

1 — Quando o tabaco for considerado próprio para consumo e estiver na situação de fazenda demorada, a alfândega notificará o dono da mercadoria, quando conhecido, para requerer o despacho, querendo, no prazo de 8 dias.

2 — A falta de despacho por motivos imputáveis ao dono da mercadoria determina a sua passagem à situação de abandonado.

Artigo 5.º

1 — O tabaco considerado próprio para consumo na situação de abandonado será obrigatoriamente adquirido pela Tabaqueira pelo valor correspondente ao das ramas incorporadas a preços correntes, acrescido dos direitos de importação respectivos, sem outros encargos.

2 — Para efeitos de fixação de preço, a Tabaqueira formulará à Alfândega de Lisboa, no prazo de 15 dias após a classificação, a proposta de valor aquisitivo das ramas incorporadas a que esta fará acrescer o valor dos direitos entretanto liquidados.

3— O valor global uma vez sancionado pelo Director-Geral das Alfândegas, deverá entrar em receita do Estado.

Artigo 6.º

1 — O tabaco submetido à acção fiscal que tenha sido considerado próprio para consumo será tratado como fazenda abandonada até à fixação de preço de aquisição e determinação dos direitos de importação aplicáveis.

2 — No caso de em processo fiscal vir a ser declarada a perda a favor do Estado, o produto da venda e dos direitos serão postos pela Tabaqueira à ordem do tribunal respectivo.

3— Não sendo declarada a perda do tabaco a favor do Estado, a mercadoria terá o destino que lhe for fixado em sentença, sem prejuízo da sua inutilização se posteriormente se tornar impróprio para consumo.

4— É aplicável ao produto da venda o artigo 156.º do Contencioso Aduaneiro.

Artigo 7.º

1 — A Tabaqueira deve colaborar com o Estado na fiscalização, prevenção e investigação dos delitos fiscais de contrabando de importação no âmbito de produtos do tabaco.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior e sem prejuízo da competência de outras entidades, compete à Tabaqueira, através de um corpo de fiscalização a criar, proceder:

a) À fiscalização da circulação de tabaco suspeito de se encontrar em situação fiscal irregular no domínio indicado no n.º 1, incluindo a fiscalização de estabelecimentos, bancas, viaturas e outros locais presumivelmente ligados à distribuição ilícita;

b) À apreensão de tabaco objecto de delito fiscal no âmbito indicado no n.º 1, levantando os autos respectivos;

c) À realização das averiguações prévias necessárias relativamente aos delitos fiscais referidos no n.º 1, quando não haja lugar a auto de notícia nem arguido preso, a remeter ao Ministério Público nos termos legais.

3 — O pessoal da Tabaqueira incluído no corpo de fiscalização referido no n.º 2, será devidamente identificado e credenciado nos termos a fixar pelo Ministério das Finanças e do Plano, ficando sujeito, bem como os titulares do órgão de gestão da mesma empresa, às disposições dos artigos 313.º, 314.º, 317.º, 318.º e 322.º do Código Penal.

4 — A Tabaqueira responderá civilmente pelos danos causados por aqueles agentes em funções previstas neste artigo.

Artigo 8.º

Este decreto-lei só é aplicável no território do continente da República.

Artigo 9.º

1 — É revogado o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 149-A/79, de 19 de Junho.

2 — As dúvidas suscitadas na aplicação do presente diploma serão resolvidas por despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 1/82

Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Definição dos sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Transporte aéreo não regular — Irreversibilidade das nacionalizações — Liberdade de associação — Iniciativa privada — Ilícito de mera ordenação — Coimas e sanções acessórias das contra-ordenações — Princípio da legalidade no domínio das contra-ordenações.

Ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Presidente da República requereu ao Conselho da Revolução a apreciação da constitucionalidade do projecto de decreto-lei do Governo que estabelece normas sobre transporte aéreo não regular (registo n.º 631-G/81, do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes). Nos termos constitucionais e legais o Conselho da Revolução solicitou a esta Comissão Constitucional o necessário parecer prévio sobre o assunto.

I) Objectivos e termos do projecto de diploma em exame.

Propõe-se o diploma fixar os princípios que irão reger a exploração de transporte aéreo não regular.

No relatório que o antecede faz-se notar que, para além do transporte aéreo regular — vedado a empresas privadas pela Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, e, por isso mesmo, objecto principal da actividade de uma empresa pública em regime de exclusividade: a TAP, E. P. —, assume hoje relevo fundamental e crescente, tanto do ponto de vista económico como da satisfação de necessidades das populações, o transporte aéreo não regular, cuja indústria se pode constitucionalmente situar no domínio da iniciativa privada. Para a viabilizar — permitindo, por um lado, a sua utilização rentável e eficaz, sem todavia pôr em causa, por outro, exigências primárias de interesse público, nomeadamente em matérias de segurança e de comodidade, dos utentes e de terceiros — importa submeter a matéria a nova regulamentação. Com efeito, verifica-se que a regulamentação constante do Decreto-Lei n.º 46 898, de 10 de Março de 1966, não conseguiu promover «qualquer iniciativa de importância significativa em termos de transporte aéreo público não regular». E que o Decreto-Lei n.º 274/77⁵⁶, de 4 de Julho, se ocupou exclusivamente das «condições de exploração de serviços aéreos internacionais não regulares, executados por transportadores já para esse efeito autorizados».

Pretende pois o novo diploma — apesar da «carência no nosso País de experiência significativa em tal domínio de actividade» — editar um conjunto de normas que contenham o regime adequado ao licenciamento e exploração do transporte aéreo não regular. Começa, para tanto, por definir o que, para efeitos do diploma, se considera transporte aéreo não regular (artigo 1.º), exigindo logo de seguida o princípio da sujeição a licenciamento das empresas exploradoras (artigo 2.º), as suas excepções (artigo 3.º) e os seus condicionamentos (artigo 4.º e seguintes). Nestes últimos avultam as exigências de uma frota mínima a fixar caso a caso (artigo 6.º), de um mínimo de 90 % de pessoal de nacionalidade portuguesa (artigo 7.º) e de manutenção da frota em oficinas certificadas (artigo 10.º). Impõe, igualmente, a intransmissibilidade das licenças concedidas (artigo

⁵⁶ No relatório do diploma refere-se, por lapso, o Decreto-Lei n.º 274/78.

11.º), através de um processo administrativo (artigo 12.º) e por um prazo máximo de 10 anos, prorrogável (artigo 13.º). E exige autorização ministerial para cessão de partes sociais das sociedades titulares de licença de concessão (artigo 16.º), prevendo que as condições de concessão possam ser alteradas por despacho sempre que o interesse público o justifique (artigo 17.º). Os artigos 18.º e seguintes prevêm condições diversas de funcionamento das empresas, em particular no que toca à aprovação de preços a praticar, autorizações e notificações prévias de voos, fornecimento de dados estatísticos, organização da contabilidade e pagamento de taxas de licenciamento. Os artigos 23.º e segs. regulam o cancelamento e a suspensão de licenças. Finalmente, nos artigos 27.º e segs. contêm-se diversas penalidades, sob a forma de coimas que podem atingir 2 000 000\$, por infracções diversas de disposições do diploma, bem como algumas especialidades do processo da sua aplicação.

Eis, no essencial, o conteúdo do diploma cuja constitucionalidade cumpre apreciar.

II) Problemas de constitucionalidade que poderão suscitar-se

Não será porventura supérfluo acentuar que os problemas mais complexos que a publicação do presente diploma pode suscitar são, antes que problemas da sua constitucionalidade, questões que relevam primordialmente em sede política e técnica e escapam, nesta medida, à competência fiscalizadora do Conselho da Revolução e desta Comissão Constitucional.

Assim acontece, desde logo, com a questão de saber se as soluções contidas no diploma são as que melhor permitem — ou são as que permitem — a consecução do objectivo de dotar o País de uma indústria de transporte aéreo não regular eficiente.

Mas assim acontece também com a questão de saber, por um lado, se e em que medida a presente inexistência de uma actividade autónoma de transporte aéreo não regular fica a dever-se — como no relatório do diploma se sugere — ao quadro legal vigente regulador dos sectores da propriedade e das respectivas actividades económicas; e, por outro lado, quais as consequências que praticamente poderão derivar da activação do novo diploma para a actual exclusividade da TAP, E. P., no domínio dos transportes aéreos de passageiros, de carga e de correio. Sobre isto, repete-se, nenhuma palavra deve ser dita por esta Comissão Constitucional.

Mas o ponto a florado em último lugar dá ocasião a que se ponha um primeiro grupo de questões de constitucionalidade. É, desde logo, a questão de saber se o diploma respeita ou não — nomeadamente através da definição de transporte aéreo não regular que consta do seu artigo 1.º e da consequente delimitação do âmbito de actividade permitida a operadores privados — o que se encontra constitucionalmente estabelecido em matéria de definição dos sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza [artigos 85.º, n.º 2, e 167.º, alínea p)]. E é, depois, a questão de saber se a concretização da abertura a empresas privadas da actividade em apreço, pondo hipoteticamente em causa a viabilidade da empresa pública à qual está presentemente afectado o exclusivo do transporte aéreo, não contraria a irreversibilidade de uma das «nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974», protegida pelo artigo 83.º, n.º 1.

Um segundo grupo de problemas de constitucionalidade diz respeito — numa perspectiva de certo modo oposta à anterior — à questão de saber se o regime previsto pelo diploma examinando, de condicionamento, tutela e fiscalização das empresas que venham a surgir no sector em causa, afecta direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, nomeadamente os direitos à livre iniciativa privada (artigo 85.º), bem como a liberdade de

associação (artigo 46.º).

Finalmente, as disposições sancionatórias contidas no diploma dão azo a que se suscite a questão da sua constitucionalidade face às exigências em matéria de direito e de processo penais, tanto do ponto de vista material (artigos 29.º e seguintes) como orgânico [artigo 167.º, alínea e)].

Enumerados ficam assim os problemas que a Comissão Constitucional julga razoavelmente — nos quadros impostos pela particular natureza de uma fiscalização preventiva da constitucionalidade — dever pôr e que passará em seguida a considerar.

III) O diploma em análise no quadro da «Constituição económica»

1. Dispõe o artigo 89.º da Constituição que, na fase actual de evolução, haverá três sectores de propriedade dos meios de produção: o público, o cooperativo e o privado. E em complemento dele estatui o artigo 85.º, n.º 2, que «a lei definirá os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza». Essa lei — no sentido de lei formal e reservada à competência da Assembleia da República, nos termos confirmados pela alínea p) do artigo 167.º da Constituição — é, presentemente, a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, que delimita o sector público e o sector privado e sobre a qual, em várias ocasiões e a diferentes propósitos, se debruçou já minuciosamente esta Comissão Constitucional⁵⁷. Nos termos do artigo 4.º da alínea f) da citada lei é vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso à actividade económica dos «transportes regulares aéreos e ferroviários».

Sendo assim, e sendo certo por outro lado que o diploma em apreço quer só fixar princípios em matéria de «transporte aéreo não regular» — como de resto o confirma, para além de toda a dúvida, o seu artigo 1.º—, dir-se-ia não poder nunca ele conter qualquer contradição com os princípios e normas constitucionais em matéria de delimitação dos sectores de propriedade. Mas a conclusão seria apressada. Pois em abstracto não pode excluir-se a possibilidade de que o diploma, dando um âmbito excessivo e desrazoável à definição de transporte aéreo não regular, se encontrasse em material oposição — se bem que em consonância formal, nominal e textual — com a alínea f) do artigo 4.º da Lei n.º 46/77. Caso em que o diploma seria, desde logo, organicamente inconstitucional por, através dele, o Governo estar a invadir a competência reservada da Assembleia da República para definir os sectores de propriedade dos meios de produção [artigos 85.º, n.º 2, e 167.º alínea p)]. Não podemos eximir-nos, pois, a apreciar a definição de transporte aéreo não regular dada no artigo 1.º do diploma em exame e a determinar a sua consonância com o pensamento que preside à alínea f) do artigo 4.º da Lei n.º 46/77.

Quanto a este pensamento, e uma vez que a Lei n.º 46/77, em nenhuma parte do articulado definiu o que entendia por transportes regulares e não regulares, ou forneceu elementos hermenêuticos para o estabelecimento de uma tal definição, não poderá deixar de considerar-se ter ele querido remeter para o conteúdo essencial da definição tal como ela resulta da experiência normal da vida, dos usos vigentes no círculo profissional respectivo, da legislação anterior e especialmente — quando a houvesse — da legislação internacional aplicável. Será aceitável, a esta luz, a definição de transporte aéreo não regular constante do artigo 1.º do diploma em apreço?

⁵⁷ Cf. pareceres n.ºs 15/77, 8/80 (Pareceres da Comissão Constitucional, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. 2.º, 1977, p. 67, e 11.º, 1981, p. 191), 10/80, 13/80 e 23/81, ainda não publicados.

Segundo René Rodière⁵⁸ a particular necessidade de regulamentações internacionais dos transportes aéreos provém de nunca se ter conseguido impor o princípio da «liberdade dos ares» numa medida sequer comparável ao da «liberdade do alto mar», tanto pela indiscrição que por natureza acompanha o sobrevoos como pela necessidade de escalas: o tráfego aéreo internacional só é possível porque os Estados voluntariamente se põem restrições à sua soberania sobre o espaço aéreo. Daí a razão dos primeiros acordos internacionais, entre os quais avultam o de Paris (chamado CINA⁵⁹) e, em 1944, o de Chicago (conhecido por Convenção sobre Aviação Civil Internacional).

Tais acordos só interessavam, porém, às linhas regulares⁶⁰. Por isso, e porque aumentava entretanto extraordinariamente o número de voos não integrados em tais linhas — voos que serviam finalidades relevantíssimas, nomeadamente humanitárias ou por ocasião de necessidades imperiosas, de ligação entre zonas não servidas por voos regulares, turísticos, de transporte exclusivo de carga, etc. —, houve necessidade de disciplinar internacionalmente os voos não regulares. E a isso veio o «Acordo Multilateral Relativo aos Direitos Comerciais dos Serviços Aéreos não Regulares Europeus», assinado em Paris em 30 de Abril de 1956, e que foi entre nós aprovado para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 41 815, de 9 de Agosto de 1958.

Debalde se procurará, neste Acordo, uma definição compreensiva do que deva entender-se por transporte aéreo não regular: a via de delimitação do âmbito do diploma não é essa, antes a de ⁶¹ enumerar, no artigo 2.º, os tipos de voos que integram o conceito ⁶². E nem por isso, deve dizer-se, o conceito resulta — bem pelo contrário — menos claro e preciso.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 46 898, de 10 de Março de 1966, propondo-se condicionar o exercício dos serviços de transporte aéreo não regulares, em especial os táxis aéreos e de algumas linhas aéreas regulares, renunciou completamente à definição daqueles e destas, reenviando para os «termos de convenções ou acordos internacionais que obriguem ou venham a obrigar o Estado português» (artigo 1.º, n.º 3). Mas já o Decreto-Lei n.º 274/77, de 4 de Julho, notando que «os voos regulares foram perdendo o seu carácter ocasional e ocupando lugar cada vez mais importante na indústria do

⁵⁸ Droit des transports. Transports terrestres et aériens, 2.^a ed., Paris, Sirey, 1977, p. 170.

⁵⁹ Iniciais de Comissão internationale de navigation aérienne.

⁶⁰ Cf. R. Rodière (n. 3), p. 171, que informa todavia, na sua nota 6, haver autores que contestavam a asserção.

⁶¹ Depois de no artigo 1.º dispor que o acordo se aplica a todas as aeronaves civis quando elas «efectuam voos internacionais remunerados ou em regime de alugar ou fretamento distintos dos serviços aéreos internacionais regulares [...]».

⁶² São eles, nos termos do n.º 1, os:

a) Voos efectuados com fins humanitários ou em caso de necessidade imperiosa;

b) Transportes de passageiros por táxi aéreo, com carácter eventual e a pedido, sob a condição de a aeronave utilizada não comportar uma capacidade de mais de seis lugares para passageiros, de o ponto de destino ser escolhido pelo afretador ou afretadores e de não ser revendida a terceiros parte da dita capacidade;

c) Voos em que toda a capacidade é fretada pela mesma pessoa física ou moral para o transporte do seu pessoal ou das suas mercadorias, desde que nenhuma parte da dita capacidade seja revendida;

d) Voos isolados, ficando entendido, nos termos do presente subparágrafo, que nenhum transportador ou grupo de transportadores tem o direito a mais de um voo por mês, entre dois centros de tráfego determinados, para o conjunto das suas aeronaves.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo o mesmo tratamento será concedido às aeronaves utilizadas para:

a) Transportes exclusivos de carga;

b) Transportes de passageiros entre regiões que não têm entre si ligação razoavelmente directa pelos serviços aéreos regulares.

transporte aéreo», conclui tornar-se «necessária uma categorização bastante mais ampla do que a abrangida pelo Acordo Multilateral de 1956». Por isso, e atendendo às «novas categorias de voos definidas no ambiente da CEAC»⁶³ estabelece uma definição de serviço aéreo não regular e uma minuciosa classificação dos voos que a integram. Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º entende-se por serviço aéreo não regular o «voo ou série de voos operados sem sujeição a normas governamentais sobre regularidade, continuidade e frequência e destinados a satisfazer necessidades específicas de transporte de passageiros e respectiva bagagem ou de carga em aeronaves utilizadas por conta de um ou mais fretadores, mediante remuneração ou em execução de um contrato de fretamento». Por seu turno o artigo 4.º classifica como voos não regulares: quanto à sua frequência, os «voos isolados», os «pequenas séries»⁶⁴ e os «grandes séries»⁶⁵ (n.º 1); e quanto aos objectivos determinantes da sua realização, os «voos de emergência», os «voos de táxi», os «voos para uso próprio» e os «voos para viagens turísticas»⁶⁶ (n.º 2).

Em face do que fica exposto, não poderá deixar de concluir-se que a definição de transporte aéreo não regular constante do diploma ora em apreço em nada de essencial modifica, nomeadamente alargando-a, a noção que resulta da legislação internacional e nacional anterior sobre a matéria e, em especial, do Decreto-Lei n.º 274/77. Com efeito, nos termos do artigo 1.º do diploma examinando «consideram-se transporte aéreo não regular quaisquer voos, operados sem sujeição a normas sobre regularidade, continuidade ou frequência, destinados a satisfazer necessidades específicas de transporte de passageiros e respectiva bagagem, de carga ou correio, mediante remuneração ou em execução de um contrato de fretamento, por conta de uma ou mais pessoas, um ou outro respeitantes a toda a capacidade da aeronave».

Como quer que seja obscura e num ou noutro ponto tortuosa esta definição, ela deixa aparecer com nitidez bastante os elementos que, segundo a experiência legislativa anterior, devem caracterizar a não regularidade do transporte: a impossibilidade da sua sujeição a normas sobre regularidade, continuidade e frequência (poderia dizer-se: a horários, no seu mais amplo sentido)⁶⁷; a sua obrigatória ligação com uma finalidade específica (v. g. um voo para uso próprio, de táxi, turístico, para certo evento cultural, religioso, profissional, desportivo, etc., de emergência ou por ocasião de grave necessidade); mediante remuneração ou fretamento relativos à inteira capacidade da aeronave. Sendo assim, não há razão bastante para duvidar de que o novo diploma se quis manter fiel ao espírito e ao âmbito da Lei n.º 46/77, quando esta vedou às empresas

⁶³ Sigla de Comissão Europeia de Aviação Civil.

⁶⁴ «Voos que determinado transportador ou grupo de transportadores realizem, em número não superior a quatro em cada dois meses civis consecutivos, independentemente da respectiva categoria, entre o mesmo país e cada uma das parcelas do território português.»

⁶⁵ «Voos cujo número exceda o máximo fixado para a pequena série e que, quanto ao mais, caibam na definição desta.»

⁶⁶ Voos «que se efectuem em regime de fretamento de toda a capacidade da aeronave por conta de uma ou mais pessoas, singulares ou colectivas (organizadores), para viagens turísticas ou abertas ao público em geral ou reservadas a indivíduos ligados entre si por afinidades associativas e organizadas, em ambos os casos, de acordo com requisitos especiais, com vista à deslocação de pessoas, individualmente ou em grupo, quer para seu aprazimento, em razão do itinerário ou do local de destino, quer para participar em manifestações culturais, religiosas, profissionais, desportivas ou outras.»

⁶⁷ R. Rodière, Manuel des transports terrestres et aériens, Paris: Dalloz, 1969, p. 22, define deste modo o que seja um serviço de transporte regular:

Chamam-se assim os serviços que, sobre um itinerário previamente determinado, seguem um horário igualmente determinado e anunciado.

E acrescenta, porventura com algum exagero:

Pouco importa a cadência. Um serviço de feira quinzenal, mensal ou mesmo anual pode em certas circunstâncias ser considerado como um serviço regular.

privadas a actividade dos transportes regulares aéreos⁶⁸. Pelo que deve concluir-se pela inexistência, a este título, de uma violação do disposto na alínea p) do artigo 167.º, relacionada com o artigo 85.º, n.º 2, da Constituição.

E nem se diga estar assim a esquecer-se que, nos termos do artigo 4.º dos actuais estatutos da TAP, E. P., aprovados pelo Decreto-Lei n.º 471-A/76, de 14 de Junho, «a empresa explorará em regime de exclusivo os transportes aéreos de passageiros, carga e correio, regulares ou não regulares [...]», pelo que vedados à iniciativa privada estariam hoje, afinal, não apenas o transporte aéreo regular, mas todos os voos cabidos na actividade da TAP, E. P. Em primeiro lugar, tais estatutos são anteriores à Lei n.º 46/77, pelo que não poderiam nunca prevalecer sobre o que esta dispõe na alínea f) do seu artigo 4.º Em segundo lugar, e decisivamente, aqueles estatutos não são «lei», nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 85.º da Constituição. Desta forma, o mais que pode dizer-se é que o juízo político do diploma ora em apreço é diferente e substitui-se ao contido nos estatutos da TAP, E. P. Mas nunca poderia, por esse motivo, ver-se contida naquele uma violação do disposto nos artigos 167.º, alínea p), e 85.º, n.º 2, ao contrário do que sucederia se o novo diploma contrariasse o disposto na Lei n.º 46/77.

2. Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, da Constituição, «todas as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974, são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras». Ora, dir-se-á que — como quer que deva entender-se aquela irreversibilidade e o âmbito temporal em vista⁶⁹ — o citado preceito será violado por um diploma que venha permitir a concorrência com uma empresa nacionalizada depois daquela data e dotada de prerrogativa de exclusividade em certa actividade económica (como é o caso da TAP, E. P.), mesmo que a concorrência se dê só numa parte da sua actividade operacional, se puder razoavelmente concluir-se que dali resultará a definitiva inviabilidade económico-financeira da empresa nacionalizada. Teríamos aqui, ao menos no campo prático da realidade das coisas, um procedimento equivalente a uma desnacionalização.

Esta argumentação não pode proceder. Por mais notórias que sejam as dificuldades económico-financeiras da TAP, E. P., nada permite concluir que a fixação dos princípios do tráfego aéreo não regular e a abertura deste sector à iniciativa privada tenham como consequência inviabilizar a empresa pública que até agora o explorava em exclusividade. É este um juízo político e técnico que escapa à competência da Comissão Constitucional e do próprio Conselho da Revolução.

Não parece, por outro lado, que o artigo 83.º, n.º 1, mesmo que deva ser interpretado no mais amplo sentido dos seus termos, possa alcançar um entendimento como o que ficou apontado. Pode defender-se que a proibição visa não apenas uma desnacionalização integral mas também parcial de qualquer empresa nacionalizada; pode mesmo defender-se — o que não é o caso, todavia, da maioria desta Comissão

⁶⁸ Claro que há, em conceitos como os que tratamos, uma margem inescapável de indeterminação. Isso mesmo reconhecia já o Decreto-Lei n.º 274/77, quando, no n.º 3 do artigo 4.º, dispunha que «por portaria do Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações, em ordem a satisfazer necessidades de transporte aéreo não regular e os compromissos assumidos pelo País em acordos e convenções internacionais, poderá esta classificação dos voos não regulares ser alterada, desdobrada ou completada com outras categorias de voos para os quais o mesmo diploma estabelecerá as respectivas condições de exploração e regime de autorização».

⁶⁹ Ver, com interesse para a presente discussão, pareceres desta Comissão n.ºs 13/77 [Pareceres cit. (n. 2), vol. 2.º, p. 43] e 15/77 (cit. n. 2), especialmente os votos de vencido. E depois Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1978, p. 207.

Constitucional ou do próprio Conselho da Revolução⁷⁰ — que o artigo proíbe a mera transferência para entidades privadas do direito de exploração, ainda que sem transferência do direito de propriedade. Mas, no mínimo, tem de exigir-se sempre uma qualquer reprivatização da empresa nacionalizada, não bastando a abertura à iniciativa privada do ramo de actividade até aí conferido à empresa pública — quaisquer que sejam as consequências que daquela abertura derivem para esta. Tais consequências devem ser sopesadas pela lei em tema de delimitação dos sectores da propriedade dos meios de produção, não em tema de desnacionalizações. E grave erro de interpretação constitucional cometeria, do nosso ponto de vista, quem confundisse os dois problemas.

IV) As restrições à iniciativa privada

Para além de quanto fica dito, é indiscutível que o diploma sob análise contém no seu articulado extensas limitações ao livre desenvolvimento da iniciativa privada em matéria de transportes aéreos não regulares. Resta saber se elas importarão inconstitucionalidade material.

1. A questão poderá pôr-se, desde logo, quanto ao próprio regime de licenciamento instituído pelo diploma examinando e que perpassa pela generalidade das suas disposições — até ao ponto extremo de, no n.º 2 do seu artigo 14.º, se dispor que «a licença emitida pode, sempre que as condições do processo de instrução assim o aconselhem, incluir condições e restrições diferentes das constantes do pedido de licenciamento».

Não devendo ser aqui discutido o fundamento geral do regime de licenciamento, cumpre notar em todo o caso que ele é considerado por toda a parte — mesmo nos países de constituição económica mais liberal — uma inescapável necessidade em matéria de transporte aéreo. Como acentua Rodière, relativamente à França, a uma primeira fase de regulamentação liberal nesta matéria em breve se seguiu um sistema apertado de autorizações, de condicionamentos e de licenciamentos — quando se não termina por um regime de concessão de serviço público a todas as companhias exploradoras dos transportes aéreos⁷¹. Esta necessidade torna-se de imediato compreensível quando se atenta no relevo económico-financeiro destas actividades, na exigência de que as empresas operadoras prestem serviços mais em função da segurança e da comodidade das pessoas do que dos lucros que da exploração possam obter, e nas implicações evidentes que o exercício da actividade possui com a soberania dos Estados.

Dir-se-á, apesar de tudo isto, que um tal regime é inconstitucional por violador da liberdade de associação (artigo 46.º) ou dos limites em que é assegurada a iniciativa privada? Uma resposta positiva a esta pergunta não parece possuir fundamento bastante.

Decerto que a Constituição garante a liberdade de associação, não apenas nas suas faces positiva e negativa — as quais não são afectadas pelo diploma em apreço —, como ainda no tocante à livre prossecução dos seus fins. O que significa possibilidade de auto-regulação estatutária, de organização e de funcionamento, de livre escolha das formas e métodos de alcançar concretamente os fins propostos. Como, porém, esta Comissão Constitucional teve já ocasião de acentuar⁷², o n.º 2 do artigo 46.º não se opõe a

⁷⁰ Cf. de novo os pareceres cit. supra, n. 2, maxime o parecer n.º 15/77, Contra, Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 14), p. 212.

⁷¹ R. Rodière (n. 3) 160.

⁷² Veja-se o acórdão desta Comissão n.º 227 (Processo n.º 13/79), Apêndice ao Diário da República de 16 de Abril de 1981, p. 39. E, na doutrina, Vieira de Andrade, Direito Constitucional (Direitos Fundamentais), Coimbra, J. Abrantes, 1977, p. 210 e segs., que fala a este propósito de «leis regulamentadoras (leis de organização), que organizam e disciplinam a 'boa execução' dos preceitos

condicionamentos do exercício da actividade associativa, à necessidade de que a associação — sem prejuízo da sua liberdade interna — deva obedecer a determinados requisitos para que se possa projectar externamente em certos campos e aí levar a cabo certas actividades. Não se trata aqui de condicionamentos da liberdade de associação, antes de requisitos necessários ao desempenho de certas actividades — e tanto mais compreensíveis e aceitáveis quanto eles derivem, como vimos ser aqui o caso, de relevantes motivos de interesse público não realizáveis de outro modo. Requisitos que, aliás, se compreendem e aceitam tanto mais facilmente quanto estejam em causa associações de fim económico lucrativo, quer, em geral, porque elas se submetem então, por sua própria natureza, aos requisitos externos resultantes da lei civil e comercial, quer porque a própria Constituição limita a liberdade associativa através dos condicionamentos que levanta à iniciativa privada.

Quanto a esta iniciativa privada, são na verdade conhecidos os estritos termos em que ela é garantida pelo artigo 85.º, n.º 1. Trate-se do seu reconhecimento como direito fundamental de «radical subjectivo» ou só como garantia institucional do sector privado (e portanto como princípio objectivo de organização económica) ⁷³, certo é encontrar-se ela garantida apenas «nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano» e «enquanto instrumento do progresso colectivo». Não falta quem sustente que todo este condicionamento «se traduz numa autorização geral de delimitação (e consequentemente de restrição) por via de lei, cujo único limite constitucional é a 'garantia institucional' da existência de um sector privado» ⁷⁴. Mas ainda quando se não adira a esta conclusão, exacto parece ser que a actual Constituição — e restaria saber se a solução seria diferente mesmo para uma Constituição como a de 1933⁷⁵ — não se opõe à conjugação da garantia da iniciativa privada com um regime de licenciamento, imposto por diploma emanado do Governo, ao exercício de certas actividades industriais.

2. A conclusão anterior serve também para afastar a dúvida que poderia pôr-se à legitimidade constitucional de um dispositivo como o constante do artigo 16.º, n.º 1, do diploma em análise: «A cessão de partes sociais das sociedades titulares de licenças concedidas ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º do presente diploma depende de autorização do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.» Ela compreende-se e terá de ser aceite como consequência da aceitação do regime de licenciamento e, em especial, da condição segundo a qual as licenças só serão concedidas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, «a empresas nacionais que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos: idoneidade moral, comercial e técnica; capacidade técnica e financeira adequada»; e bem assim como consequência do disposto no artigo 11.º, segundo o qual «as licenças concedidas nos termos do presente diploma são intransmissíveis». Ainda aqui, atentas as razões atrás invocadas, se não descortinará razão bastante para concluir que uma tal condição viola a garantia da iniciativa privada, nos termos e dentro dos limites em que a Constituição actual

constitucionais e que, com essa finalidade, poderão, quando muito, estabelecer condicionamentos ao exercício dos direitos. A sua intenção não é restringir, mas, pelo contrário, assegurar praticamente e fortalecer o direito fundamental constitucionalmente declarado.

E exemplificando, anota: «As normas que regulam a capacidade jurídica, a responsabilidade, a ordem interna ou a forma de constituição das sociedades não restringem obrigatoriamente a liberdade de associação.»

⁷³ Sobre a controvérsia ver, com interesse para o caso presente. Gomes Canotilho/Vital Moreira (n. 14), p. 211, e Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, Lisboa, Petrony, 1978, pp. 513 e segs. Vide ainda os pareceres desta Comissão, cits. (n. 2), e o n.º 18/78, Pareceres, vol. 6.º, 1978, p. 3.

⁷⁴ Assim Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 14), p. 211.

⁷⁵ Análise levada a cabo por A. Queiró e Barbosa de Melo, «A Liberdade de Empresa e a Constituição», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, XIV, 1967, p. 216.

a consagra.

V) A parte sancionatória do diploma em exame

1. Como atrás ficou dito (supra, sob I), os artigos 27.º e seguintes prevêm o sancionamento, com coimas e outras sanções acessórias, da inobservância do disposto em diversas disposições do diploma ou de infracções relacionadas com a matéria nele considerada. Move-se pois o diploma, nesta parte sancionatória, no quadro legal do direito das contra-ordenações, ou do ilícito chamado «de mera ordenação social», instituído pelo Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho. Decreto-Lei este que foi objecto de atenta consideração, no respeitante aos problemas da sua constitucionalidade, pelo parecer n.º 4/81, de 19 de Março, desta Comissão Constitucional. Atentos aquele quadro legal e este parecer — que agora deverão ter-se presentes para correcto e cabal entendimento das considerações que se seguem —, dir-se-á serem dois os problemas de constitucionalidade que as disposições sancionatórias do diploma ora em análise podem suscitar:

1) O de saber se ao Governo cabe, segundo a Constituição, competência para sancionar certos comportamentos com coimas cujo montante máximo pode atingir os 500 000\$ (caso dos artigos 27.º, n.º 2, 28.º, n.º 1, e 31.º, n.º 2) ou mesmo os 1 000 000\$ (caso dos artigos 29.º e 30.º) — valores a elevar para o dobro em caso de reincidência (artigo 36.º, n.º 2) —, e, bem assim, com o cancelamento das licenças concedidas (artigos 26.º e 28.º, n.º 2), e com a apreensão e perda a favor do Estado do equipamento utilizado (artigo 30.º, n.ºs 1 e 2);

2) O de saber se é constitucionalmente admissível uma norma como a do artigo 32.º, segundo a qual «pela inobservância de qualquer das disposições deste diploma a que não corresponda outra sanção, será o autor passível de coima entre 25 000\$ e 50 000\$».

A) Quanto ao primeiro dos problemas apontados, dir-se-á que a lei-quadro do direito das contra-ordenações — o referido Decreto-Lei n.º 232/79 — dispõe no seu artigo 16.º, que, se o contrário não resultar da lei, o montante máximo da coima será de 100 000\$, podendo elevar-se a 1 000 000\$ em caso de dolo e a 500 000\$ em caso de negligência, se o infractor for uma pessoa colectiva. Esta lei-quadro só não é, pois, claramente desrespeitada pelo projecto de diploma de que nos ocupamos na medida em que ela prevê que a lei possa dispor diferentemente quanto aos limites de coima. E sendo seguro — de acordo com o referido parecer n.º 4/81 — que a matéria das contra-ordenações e das coimas não é matéria respeitante à «definição dos crimes, penas e medidas de segurança e processo criminal», para efeitos da alínea e) do artigo 167.º da Constituição, daí se concluirá que «a lei» a que se refere o início do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 232/79, não tem que ser uma lei da Assembleia da República, mas bem pode ser também um decreto-lei governamental. Não haveria pois razão para dúvidas da constitucionalidade de normas como as constantes dos artigos 27.º, n.º 2, 28.º, n.º 1, 29.º, 30.º, n.º 1, e 31.º, n.º 2, do diploma em exame. Mas a conclusão seria apressada.

Com efeito, a circunstância de se considerar a contra-ordenação e a coima como algo de materialmente diferente do crime e da pena criminal implica a proibição para o legislador ordinário de que tome aquelas expressões e o seu correspondente valor normativo como meros nomina, como puros expedientes, a permitirem-lhe que, por fácil «mudança de etiqueta», transforme um verdadeiro crime ou uma autêntica pena em uma falsa contra-ordenação ou coima, invadindo assim uma competência constitucionalmente reservada à Assembleia da República. Deverá afirmar-se ter isto acontecido no caso concreto em apreciação?

Se, no que toca à definição como contra-ordenações das condutas que em geral

o diploma sanciona, nada há em último termo a objectar — por se tratar aí, fundamentalmente, de condutas que relevam de um domínio acentuadamente técnico e que não estão em si mesmas inseridas num contexto de imediato desvalor social, cultural ou moral —, já o seu sancionamento como coimas de montante tão elevado põe algumas questões. Pois importa perguntar se deste modo, e através de tais sanções, se não está a pressupor que as condutas respectivas são em si mesmas censuráveis e que as consequências jurídicas da infracção ultrapassam o domínio da simples advertência social, que a coima impõe, para penetrarem já no da verdadeira pena criminal.

Tudo devidamente ponderado, esta Comissão Constitucional admite que as duas considerações possam pôr em irremissível dúvida a legitimidade de responder afirmativamente à pergunta por último formulada: a circunstância, por um lado, de se tratar de condutas que ocorrem no âmbito de actividades muito dispendiosas, como sem dúvida são as que se relacionam com o transporte aéreo, onde se movimentam capitais vultuosíssimos e onde o valor do equipamento e das operações atinge verbas que ultrapassam em muito as que são correntes no tráfego normal da vida em sociedade — e que terão estado, justamente, no pensamento do legislador da lei-quadro sobre as contra-ordenações; e a circunstância, por outro lado, de as infracções deste tipo, segundo a experiência corrente da vida, deverem ocorrer sempre ou quase sempre no âmbito da actividade de pessoas colectivas (aliás pressupostos em vários pontos do articulado) e não de pessoas individuais, o que torna compreensível que a coima atinja montantes mais elevados para poder cumprir a sua específica função de advertência social.

Tendo ficado em dúvida quanto a este ponto, e só por essa razão, a Comissão entende que ela deve funcionar — como de resto é sua jurisprudência continuada — a favor da presunção de constitucionalidade das normas em questão.

B) Menos dúvidas oferece a questão de saber se as contra-ordenações previstas podem legitimamente ser sancionadas com o cancelamento das licenças concedidas, ou com a notificação para que cesse a actividade sob pena de apreensão e perda do equipamento a favor do Estado. Não parece, com efeito, que se trate aqui da cominação de verdadeiras «medidas de segurança» nos termos e para os efeitos da alínea e) do artigo 167.º da Constituição. Tratar-se-á sim, diferentemente, de puras medidas administrativas⁷⁶ que surgem, em geral⁷⁷, como sanções acessórias da contra-ordenação e que, por isso, não estão reservadas à competência da Assembleia da República.

Repare-se, de resto, que também o Decreto-Lei n.º 232/79, prevê, no seu capítulo III, tais sanções acessórias, entre as quais precisamente a apreensão (artigo 19.º) e a consequente perda a favor do Estado (artigo 22.º). Que a estas medidas o diploma em apreço acrescente outras, como a notificação para cessação da actividade, é circunstância em absoluto compreensível e justificável à luz da específica natureza das actividades em causa e incapaz de arrastar para o campo do direito criminal e das suas incidências jurídico-constitucionais as medidas em causa.

C) Anotar-se-á ainda, no presente contexto, que a cópia do original do projecto

⁷⁶ Com isto não se pretende tomar posição sobre a questão da natureza não administrativa das «medidas de segurança criminais». Ainda quando se considere administrativa a natureza destas medidas, todos estarão de acordo em que a sua ligação com um comportamento criminal lhe confere uma específica relevância jurídico-constitucional que falta às meras medidas administrativas: cf. por todos Figueiredo Dias, *Direito Penal, Sumários*, 1975/6, p. 82.

⁷⁷ Embora nem sempre: cf. artigo 26.º do diploma em análise — o que reforça a convicção do carácter não criminal de tais medidas.

de diploma refere, no n.º 2 do artigo 35.º, que «a aplicação de multa acima do montante referido no número anterior [. . .]». Não há porém razão para que se não pense tratar-se de lapsus calami, tanto mais que o referido número anterior — como todos os outros em que se trata de sanções — refere uma coima e não uma multa. Não vê por isso esta Comissão razão bastante para tomar pelo seu valor textual a referência a multa e para, a partir daí, curar dos problemas jurídico-constitucionais que uma tal referência suscitaria.

2. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 232/79, «só será sancionado como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática». Apesar de reconhecer a diferença material e essencial existente entre a contra-ordenação e o crime, o legislador — seguindo a doutrina dominante e mais qualificada⁷⁸ — entendeu sujeitar aquela ao mesmo princípio da legalidade constitucionalmente prescrito para este, para assim obviar, como no relatório se diz, «a quaisquer perigos ou abusos».

Que este princípio não é respeitado, infelizmente, pelo artigo 32.º do diploma em análise é uma evidência que mal pode ser contestada: ele não descreve acção nenhuma, não possui elementos caracterizadores da conduta proibida, em suma, ele não cumpre a função delimitadora que o princípio do nullum crimen sine lege comete ao tipo legal de crime. Um preceito como este no domínio do direito penal seria irremissivelmente inconstitucional, por violação do disposto no artigo 29.º, n.º 1, da Constituição⁷⁹. Mas valerá este imperativo constitucional também para o direito das contra-ordenações, ou um preceito como o do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 232/79, sem prejuízo do seu bom fundamento, não tem uma base constitucional imediata?

A favor desta última alternativa argumentar-se-á com a circunstância, já assinalada, de que as garantias constitucionais contidas nos artigos 29.º e seguintes valem para o direito e o processo criminais e só para estes foram pensadas. A favor da primeira dir-se-á que, sendo embora assim, algumas daquelas garantias devem, pelo seu eminente relevo na realização dos pressupostos mais irrenunciáveis do Estado de direito, valer para toda a matéria sancionatória e não só para a especificamente criminal⁸⁰.

Com muitas dúvidas, a Comissão Constitucional entende, no caso concreto, não se pronunciar pela inconstitucionalidade do artigo 32.º — donde aliás resultaria a inteira inconstitucionalização do diploma em apreço. Lamentando que o legislador não tenha respeitado o princípio contido no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 232/79, entende não conferir a este imediata dignidade constitucional e não o ver como directa emanação do disposto no artigo 29.º, n.º 1, da Constituição. O que não significa, todavia, negar toda a incidência do princípio da legalidade no domínio das contra-ordenações, mas recusar apenas que as suas exigências de determinabilidade e de tipicidade se façam sentir com a mesma intensidade e premência que ganham no domínio do direito penal.

⁷⁸ Cf. por todos Eduardo Correia, «Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social», Boletim da Faculdade de Direito, XLIX, 1973, pp. 270 e 274.

⁷⁹ Um tal procedimento por parte do legislador em matéria criminal era já exautorado por A. Queiró, A Revisão Constitucional de 1971, Coimbra, 1972, p. 48, e por Figueiredo Dias, «A Reforma do Direito Penal Português, Princípios e Orientações Fundamentais», Boletim da Faculdade de Direito, XLVIII, 1972, p. 113, e n. 12.

⁸⁰ A própria Comissão Constitucional fez já uso deste argumento para concluir que o direito constitucional de defesa do arguido vale para todo o processo sancionatório e não só estritamente para o processo criminal: cf. Acórdão n.º 164 (Processo n.º 4/79). Apêndice ao Diário da República, de 31 de Dezembro de 1979, p. 80.

VI) Conclusão

Face às considerações anteriores, a Comissão Constitucional emite o seu parecer no sentido de que o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do projecto de Decreto-Lei do Governo que «estabelece normas sobre transporte aéreo não regular» (Reg. n.º 631-G/81, do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes).

Lisboa e Comissão Constitucional, 4 de Janeiro de 1982. — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Raul Mateus* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO DO N.º 10/82

Nos termos da alínea a) do artigo 146.º e do n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, não se pronuncia pela inconstitucionalidade do projecto de decreto-lei registado na Presidência do Conselho de Ministros sob o n.º 631-G/81, que estabelece normas sobre transportes aéreos não regulares.

Aprovada em Conselho da Revolução em 5 de Janeiro de 1982.

O Presidente do Conselho da Revolução, António Ramalho Eanes.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 22, de 29 de Janeiro de 1982.)

Decreto registado com o n.º 631 -G/81, no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho

1. O transporte aéreo tem hoje, no sistema global dos transportes, importância económica e social por demais reconhecida para dispensar qualquer esforço justificativo da atenção que, na prática da totalidade dos países, lhe é consagrada. A problemática ligada ao seu desenvolvimento, como instrumento orientado para a resposta a crescentes necessidades colectivas, insere-se efectivamente num quadro vasto e complexo de interacções que, no plano interno como no espaço internacional, impõem soluções ponderadas no contexto dos interesses legítimos em jogo. A tomada de consciência que nos últimos tempos vem incidindo sobre as questões levantadas pelo uso das aeronaves, designadamente em relação com a energia, o ambiente e a ocupação do espaço, o comércio mundial, o movimento turístico e a formação dos grandes espaços económicos, origina, por sua vez, acentuadas pressões nos poderes públicos em ordem à adopção de medidas susceptíveis de promover o melhor equilíbrio entre a satisfação das necessidades de transportes e a utilização rentável, eficaz e segura dos meios mais apropriados.

2. As ligações aéreas satisfazem necessidades e preenchem funções cuja importância no contexto político-geográfico do nosso país justifica o empenhamento do Estado na preparação de medidas institucionais que permitam a sua acção nas formas mais adequadas à satisfação do interesse público. É o caso do transporte regular que, estando vedado a empresas privadas pela Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, é hoje objecto principal da actividade de uma empresa pública em regime de exclusividade, salvaguardados, não obstante, os serviços regionais dos Açores e os internacionais executados por transportadores estrangeiros ao abrigo das convenções e acordos de que Portugal seja ou venha a ser signatário.

3. Outras situações existem, contudo, que, pelo seu manifesto interesse comercial ou pelos efeitos que induzem em determinadas actividades económicas, podem vir a tornar-se domínio de interesse para o desenvolvimento da iniciativa privada. Estão nestas condições os serviços aéreos não regulares cuja importância no panorama da indústria do transporte aéreo se tem revelado crescente nos últimos vinte anos.

Esta expansão, conjugada com a progressiva diversificação das necessidades que a incentivam, e a obrigação da defesa de um justo equilíbrio entre os múltiplos interesses ligados a essas actividades de transporte ou por elas afectadas justificam a imposição de certos condicionamentos ao seu exercício, aliás previstos no artigo 5.º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional. No plano nacional a regulamentação correspondente foi objecto do Decreto-Lei n.º 274/78, de 4 de Julho, que, no entanto, se refere exclusivamente às condições de exploração de serviços aéreos internacionais não regulares, executados por transportadores já para esse efeito autorizados.

4. Ao fixar os princípios que irão reger a exploração da indústria do transporte aéreo não regular, teve-se em conta a carência do nosso País de experiência significativa em tal domínio de actividade, não obstante a tentativa que conduziu à publicação do Decreto-Lei n.º 46 898, de 10 de Março de 1966. Com efeito, mercê do repetido exercício do direito de opção pela então concessionária nacional do transporte aéreo, primeiro, e da profunda reformulação do quadro legal das actividades económicas, depois, aquela iniciativa legislativa operou, em quase exclusividade, o licenciamento do transporte aéreo

privativo de empresas, sem ter conseguido acolher qualquer iniciativa de importância significativa em termos de transporte aéreo público não regular. Por isso, o presente diploma, definindo, embora, as linhas essenciais do regime de licenciamento e exploração, reserva a possibilidade de, para cada caso concreto, no acto da concessão da licença, poderem ser estabelecidas as restrições julgadas convenientes. Procura-se, contudo, dar às entidades licenciadas a garantia do uso equilibrado deste poder ao sujeitar o seu exercício ao dever de fundamentação.

5. A imperiosidade de velar pela segurança e comodidade dos utentes e de terceiros conduziu à necessidade de impor exigências de demonstração da capacidade técnica e financeira dos interessados no licenciamento para uma qualquer das modalidades previstas de transporte aéreo, em ordem a obter-se, tanto quanto possível, a garantia de apropriado nível profissional. Na mesma linha de orientação se impõe o seguro obrigatório de responsabilidade civil para cobertura de riscos próprios do transporte, incluindo danos eventualmente causados a terceiros à superfície. Saliente-se, ainda, para além da verificação da idoneidade do requerente, a ênfase atribuída às questões relacionadas com a economia do transporte por razão não apenas da sua indispensável operacionalidade, como, especialmente, em atinência a uma cabal justificação dos encargos que, em termos de equipamento e energia importados e bem assim de qualidade do ambiente, implicam para o País investimentos do tipo dos exigidos em aviação.

6. De momento, crê-se que o conjunto de normas que enforma o presente diploma constitui, sem prejuízo de eventuais correcções que a experiência venha a aconselhar, o regime adequado ao licenciamento e exploração do transporte aéreo não regular.

Nestes termos:

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

Artigo 1.º Para os efeitos do presente diploma, consideram-se transporte aéreo não regular, quaisquer voos ou séries de voos, operados sem sujeição a normas sobre regularidade, continuidade ou frequência, destinados a satisfazer necessidades específicas de transporte de passageiros e respectiva bagagem, de carga ou correio, mediante remuneração ou em execução de um contrato de fretamento, por conta de uma ou mais pessoas, um ou outro respeitantes a toda a capacidade da aeronave.

Art. 2.º

1 — A indústria de transporte aéreo não regular apenas pode ser explorada por empresas licenciadas para o efeito pelo Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

2 — Estão igualmente sujeitas a licenciamento as empresas que se disponham a realizar transportes de pessoal a elas afecto, ou de mercadorias da sua propriedade, em aeronaves de que sejam proprietárias.

3 — Aos transportes aéreos internacionais não regulares efectuados por transportadores estrangeiros aplicar-se-ão as convenções e os acordos de que Portugal for signatário ou, na sua falta, a lei e as regras mandadas aplicar na autorização dada caso a caso.

Art. 3.º

1 — Não carecem de licenciamento as empresas públicas que explorem o transporte aéreo não regular nos termos dos respectivos estatutos.

2 — Igualmente são dispensadas de licença as actividades de transporte aéreo em aeronaves do Estado, no exercício das competências e atribuições dos serviços que as operam.

Art. 4.º

1 — As licenças para a exploração da indústria de transportes aéreos não regulares só serão concedidas a empresas nacionais que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos:

Idoneidade moral, comercial e técnica; Capacidade técnica e financeira adequada.

2 — Para os efeitos do presente diploma são havidas por nacionais as empresas que reúnam os requisitos impostos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 46 312, de 28 de Agosto de 1965.

Art. 5.º

1 — Os pedidos para a concessão das licenças a que se refere o artigo anterior serão feitos em requerimento dirigido ao Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, definindo claramente o âmbito da licença pretendida e entregues na Direcção-Geral da Aviação Civil, acompanhados dos elementos comprovativos do preenchimento dos requisitos exigidos, designadamente:

a) Certidão da escritura social e, no caso de sociedade a constituir, do respectivo projecto;

b) Certificados de registo comercial e criminal do requerente ou, no caso de se tratar de uma sociedade comercial, dos indivíduos encarregados da administração, direcção ou gerência social, comprovativos de inexistência dos seguintes factos:

I) Proibição legal do exercício do comércio;

II) Inibição do exercício do comércio, por ter sido declarada a insolvência ou falência, enquanto não for levantada a inibição ou decretada a reabilitação do falido;

III) Condenação com trânsito em julgado, não suspensa, por crime doloso contra a propriedade, em pena de prisão não inferior a um ano, salvo havendo reabilitação;

IV) Condenação com trânsito em julgado, em pena inferior a seis meses de prisão por crime contra a saúde pública ou a economia nacional, salvo havendo reabilitação;

V) Condenação pela prática de concorrência ilícita ou desleal, salvo havendo reabilitação.

2 — Dos requerimentos deverá constar a indicação do meio pelo qual a empresa procederá à manutenção técnica das aeronaves.

3 — Os requerimentos deverão ainda ser instruídos com o estudo das condições de exploração e avaliação económica e financeira do empreendimento, destinado especificamente a provar a viabilidade do projecto.

Art. 6.º

1 — O exercício da indústria do transporte aéreo não regular está condicionado à existência de uma frota mínima a fixar caso a caso no título da licença, permanentemente afectada ao serviço da empresa e da sua propriedade ou alugada a prazo, devendo as aeronaves estar registadas e certificadas em Portugal.

2 — O emprego eventual de aeronaves em regime de contrato de aluguer ou fretamento ou a cedência a entidade nacional ou estrangeira de aeronaves de propriedade do titular da licença carecem de autorização da Direcção-Geral da Aviação Civil, que fixará quando a concede e as condições de prazo e operação que julgar convenientes.

Art. 7.º

1 — O quadro de pessoal das empresas licenciadas nos termos do artigo 2.º, n.º 1, nomeadamente o de pessoal de operação, manutenção e engenharia, deverá ser

integrado, pelo menos em 90 %, por indivíduos de nacionalidade portuguesa.

2 — O Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, sempre que as circunstâncias o aconselhem, poderá fixar uma percentagem diferente da imposta no número anterior.

Art. 8.º

1 — As licenças a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º apenas serão concedidas a entidades que reúnam os requisitos constantes do artigo 4.º, n.º 1.

2 — Os requerimentos deverão ser elaborados de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, devendo ainda ser acompanhados de uma memória descritiva detalhada dos fundamentos do pedido.

Art. 9.º As empresas licenciadas nos termos do artigo anterior apenas poderão transportar pessoal ou mercadorias dessas empresas e em aviões da sua propriedade.

Art. 10.º A manutenção técnica das aeronaves ao serviço das empresas licenciadas nos termos do presente diploma deverá ser efectuada em oficinas certificadas para o efeito pela Direcção-Geral da Aviação Civil.

Art. 11.º As licenças concedidas nos termos do presente diploma são intransmissíveis.

Art. 12.º

1 — A Direcção-Geral da Aviação Civil elaborará um processo administrativo sobre cada pedido, podendo solicitar ao requerente todos os elementos adicionais que considere necessários à respectiva instrução.

2 — O processo referido no número anterior será submetido a despacho ministerial, com parecer da Direcção-Geral da Aviação Civil.

3 — Os despachos que concedem as licenças serão publicados na 2.ª série do Diário da República.

Art. 13.º

1 — As licenças serão concedidas pelo prazo máximo de 10 anos, podendo ser sucessivamente prorrogadas.

2 — As prorrogações deverão ser requeridas com a antecedência de 6 meses relativamente ao termo do prazo por que a licença foi concedida ou da prorrogação em curso.

Art. 14.º

1 — Os títulos das licenças conterão sempre as condições, nomeadamente de ordem técnica e financeira, e as limitações quanto ao tipo de equipamento, tipo de exploração, mercados ou áreas geográficas para que o licenciamento é feito e o respectivo prazo.

2 — A licença emitida pode, sempre que as condições do processo de instrução assim o aconselhem, incluir condições e restrições diferentes das constantes do pedido de licenciamento.

3 — Poderá o Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes fixar, por portaria, uma classificação de licenças e, eventualmente, as condições específicas associadas a cada tipo.

Art. 15.º

1 — O exercício dos direitos conferidos pela licença emitida está em todas as circunstâncias dependente de aprovação técnica, pela Direcção-Geral da Aviação Civil, dos serviços e meios estabelecidos em cumprimento dos termos da licença.

2 — Para os efeitos do número anterior, a Direcção-Geral da Aviação Civil promoverá, sempre que o entenda necessário, as inspecções, vistorias e verificações de voo apropriadas e, quando decida conceder ou confirmar a aprovação técnica, fará emitir o correspondente certificado.

3 — Sem prejuízo de quaisquer outras disposições normativas aplicáveis, a falta do certificado ou o seu cancelamento por razões de ordem técnica implica a suspensão dos efeitos da licença.

Art. 16.º

1 — A cessão de partes sociais das sociedades titulares de licenças concedidas ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º do presente diploma depende de autorização do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

2 — As alterações ao pacto social das sociedades a que se refere o número anterior, bem como a ocorrência superveniente de qualquer facto que conduza à alteração ou inexistência das condições e requisitos referidos nos artigos 4.º, 5.º, n.º 2, 6.º, 8.º e 9.º, será obrigatoriamente comunicada à Direcção-Geral de Aviação Civil pelos titulares das respectivas licenças, no prazo máximo de 10 dias.

Art. 17.º

1 — Sempre que o interesse público o justifique, poderão ser alteradas, por despacho ministerial, as condições em que a licença foi concedida.

2 — Os titulares das licenças poderão solicitar ao Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes a alteração das condições de licenciamento, mediante requerimento fundamentado entregue na Direcção-Geral da Aviação Civil.

3 — As modificações aprovadas serão integradas na licença e vigorarão até ao termo desta ou durante o período que for fixado.

Art. 18.º

1 — Os preços e demais condições dos transportes serão submetidos pelos transportadores à prévia aprovação da Direcção-Geral da Aviação Civil, nos prazos que por esta vierem a ser estabelecidos.

Art. 19.º

1 — A titularidade de uma licença concedida ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º não dispensa o requisito de autorização ou notificação prévias para a realização de qualquer voo ou série de voos não regulares ao abrigo da mesma, nos termos que vierem a ser definidos por despacho do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

2 — Os voos ou séries de voos para o estrangeiro que tenham sido objecto de autorização ou notificação prévias podem a todo o tempo estar sujeitos a limitações adicionais ou ser interditos pelo Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes ou pela Direcção-Geral da Aviação Civil quando razões de, respectivamente, interesse político ou segurança operacional o exijam.

Art. 20.º

1 — As entidades licenciadas ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º devem fornecer periodicamente à Direcção-Geral da Aviação Civil, nos prazos e condições que vierem a ser estabelecidos, dados estatísticos sobre o tráfego e a economia da exploração, bem como quaisquer outros elementos úteis à fiscalização referida no artigo 33.º ou necessários à boa execução do presente diploma.

2 — As entidades licenciadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º devem igualmente fornecer à Direcção-Geral da Aviação Civil, nos prazos e condições que vierem a ser estabelecidos, dados estatísticos sobre o tráfego que movimentem.

Art. 21.º

1 — Os titulares de licenças para a exploração da indústria de transporte aéreo não regular devem organizar a sua contabilidade segundo o Plano Oficial de Contabilidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de Fevereiro.

2 — A contabilidade da exploração que constitui o objecto da licença, deve ser individualizada, mesmo relativamente a outras actividades afins ou subsidiárias exploradas pela mesma entidade.

Art. 22.º

1 — Pela concessão, alteração, suspensão e prorrogação das licenças previstas neste diploma e bem assim pela certificação técnica prevista no artigo 15.º é devido o pagamento das taxas anuais que forem fixadas em portaria do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, será sempre devido o reembolso da totalidade das despesas suportadas pela Direcção-Geral da Aviação Civil em actos do âmbito das atribuições que lhe estão cometidas nos casos em que devam ser executados em local, data ou horário diferentes do prescrito nas instruções apropriadas emitidas por aquela mesma Direcção-Geral.

Art. 23.º As licenças previstas neste diploma podem ser canceladas a pedido do respectivo titular ou por despacho ministerial, quando, neste caso, ocorra motivo de interesse público que assim o imponha.

Art. 24.º

1 — Os titulares das licenças concedidas ao abrigo deste diploma respondem civilmente pelos danos causados a passageiros, bagagem e carga, bem como a terceiros.

2 — Para garantia do disposto no número anterior, é obrigatória a contratação do seguro de responsabilidade civil que possa resultar da respectiva actividade, em condições não inferiores às exigidas para o transporte aéreo regular.

4 — Sem prejuízo de quaisquer outras disposições gerais aplicáveis, a caducidade ou cessação da garantia referida no n.º 2 antecedente implica a suspensão dos efeitos da licença.

Art. 25.º A requerimento do interessado, poderá o Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes suspender temporariamente os efeitos da licença, sem prejuízo do respectivo prazo de validade.

Art. 26.º Serão canceladas as licenças concedidas com fundamento em declarações falsas ou pressupostos afectados por erro, sem prejuízo da responsabilidade criminal a que houver lugar.

Art. 27.º

1 — Serão canceladas as licenças para o exercício da indústria de transporte aéreo não regular cujos titulares tenham interrompido a sua exploração por um período igual ou superior a um ano, sem autorização, ou que, por qualquer forma, não preencham os fins para que foram concedidas.

2 — No caso contemplado no número anterior ao autor será aplicada uma coima entre 100 000\$ e 500 000\$.

Art. 28.º

1 — Haverá lugar à aplicação de coima entre 100 000\$ e 500 000\$ quando se verificar:

a) A realização de actividades de transporte aéreo com violação das condições impostas no título da licença;

b) O transporte de pessoas e bens estranhos à empresa licenciada ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º ou mediante remuneração ou reembolso total ou parcial dos custos da operação;

c) O não cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 16.º;

d) A violação dos preços e condições de transporte aprovados;

e) Não haver autorização ou notificação prévias, nos termos do artigo 19.º

2 — A licença poderá ser cancelada:

a) Quando a gravidade das violações previstas nas alíneas a), c) e

e) do número anterior o justifique;

b) No caso de reincidência nas violações previstas na alínea b) do número anterior.

Art. 29.º A exploração da licença por entidade diversa do seu titular implica o seu cancelamento, bem como a aplicação de coima de 250 000\$ a 1 000 000\$.

Art. 30.º

1 — Aquele que, sem estar devidamente licenciado ou sendo titular de licença não válida, exercer uma actividade de transporte aéreo em qualquer das modalidades previstas neste diploma, além de lhe ser cominada uma coima entre 250 000\$ e 1 000 000\$, será notificado para no prazo de 48 horas cessar tal actividade sob pena da apreensão e perda a favor do Estado das aeronaves e do restante equipamento utilizado.

2 — Em caso de reincidência e sem prejuízo da aplicação da coima a que houver lugar, o equipamento a que se refere o número anterior será imediatamente apreendido e perdido a favor do Estado.

Art. 31.º

1 — Será ainda aplicada coima entre 25 000\$ e 100 000\$ a cada um dos utilizadores do transporte facultado nas condições dos artigos 29.º e 30.º, excepto nos casos em que se prove ter o transportador, directamente ou por interposta pessoa, iludido a irregularidade através de falsificação ou viciação de documentos, de publicidade enganosa ou, quando ocorra suspensão dos efeitos de licença de que seja titular, do uso indevido desta.

2 — Quando o transporte tiver sido contratado através de agente intermediário, a este será aplicada coima entre 100 000\$ e 500 000\$.

Art. 32.º Pela inobservância de qualquer das disposições deste diploma a que não corresponda outra sanção será o autor passível de coima entre 25 000\$ e 50 000\$.

Art. 33.º Compete à Direcção-Geral da Aviação Civil fiscalizar a observância do disposto no presente diploma e nas normas regulamentares.

Art. 34.º Os processos relativos às infracções ao disposto no presente diploma e suas disposições regulamentares são instruídos pela Direcção-Geral da Aviação Civil.

Art. 35.º

1 — A aplicação de coimas até 200 000\$ é da competência do director-geral da Aviação Civil.

2 — A aplicação de multa acima do montante referido no número anterior, bem como o cancelamento das licenças, é da competência do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, sob proposta da Direcção-Geral da Aviação Civil.

Art. 36.º

1 — A graduação das coimas será estabelecida com base na gravidade da contra-ordenação e no facto de haver ou não reincidência.

2 — Em caso de reincidência o valor da coima a aplicar será sempre elevado para o dobro.

Art. 37.º As coimas aplicadas nos termos do presente diploma constituem receita do Estado.

Art. 38.º Os créditos por coimas devidas ao Estado têm privilégio creditório sobre as aeronaves e restante equipamento utilizado pelo infractor.

Art. 39.º Das decisões proferidas ao abrigo deste diploma caberá recurso hierárquico necessário para o Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Art. 40.º A Direcção-Geral da Aviação Civil emitirá as instruções necessárias para assegurar o cumprimento efectivo do disposto neste decreto-lei e seus regulamentos.

Art. 41.º O Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, através de

portaria, expedirá os regulamentos necessários à boa execução deste decreto-lei.

Art. 42.º As dúvidas emergentes da interpretação e aplicação do presente diploma serão resolvidas por despacho do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 2/82

Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas» — Ministro da República — Princípio da solidariedade para com as regiões.

Ao abrigo do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República, a assembleia regional da Madeira deliberou, pela sua resolução n.º 3/81/M, de 3 de Fevereiro, solicitar ao Conselho da Revolução a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da Portaria n.º 1094-C/80, de 26 de Dezembro, emitida pelo Governo da República através do Ministério dos Transportes e Comunicações. O diploma em causa fixou, para vigorarem a partir de 1 de Janeiro do ano de 1981, novas tarifas dos serviços a cargo das empresas públicas Correios e Telecomunicações de Portugal — CTT e Telefones de Lisboa e Porto — TLP e dos licenciamentos da competência da primeira destas empresas.

Chamada a Comissão Constitucional, nos termos constitucionais e legais, a dar o seu parecer, foi notificado o Primeiro-Ministro, de harmonia com o disposto no artigo 28.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 503-F/76, para se pronunciar, querendo, sobre a questão suscitada: nenhuma resposta, porém, veio ele oferecer.

Passa-se, pois, e sem mais, a emitir o parecer solicitado.

1. Os vícios de que a assembleia regional da Madeira argúi o diploma em apreço são os seguintes:

a) Não terem sido ouvidas as regiões autónomas sobre o seu conteúdo, sendo certo que tal devia ter acontecido, uma vez que a matéria em causa também a elas respeita;

b) Não vir ele assinado também pelos Ministros da República para as regiões autónomas — exigência que decerto o órgão impetrante igualmente relaciona com a circunstância acabada de mencionar;

c) Não se haver levado em conta, ao estabelecerem-se os novos aumentos tarifários que a portaria veio introduzir, «o dever de solidariedade e de cooperação (scilicet, para com as regiões autónomas), visando a correcção das desigualdades derivadas da insularidade», sendo certo que esses aumentos «vêm afectar seriamente as ligações com o exterior, em condições agravadas em consequência da (dita) insularidade».

Assim, sustenta a assembleia regional da Madeira que a Portaria n.º 1094-C/80 está simultaneamente ferida de inconstitucionalidade material e formal: da primeira, em consequência naturalmente do último dos apontados vícios, o qual se traduz numa violação dos artigos 227.º, n.º 2, e 231.º, n.º 1, da Constituição; da segunda, em consequência das outras duas irregularidades, as quais importam a violação dos artigos 231.º, n.º 2, e 232.º, n.ºs 2 e 3, em conjugação com os artigos 201.º e 202.º, alíneas c) e e), e 204.º, n.º 2, também da Constituição⁸¹.

Serão procedentes as razões invocadas e a conclusão formulada pela entidade

⁸¹ Com alguma inconsequência, a Assembleia Regional da Madeira, depois de citar todas as disposições mencionadas como violadas pela portaria, pede a declaração da inconstitucionalidade desta face unicamente «à violação dos artigos 231.º, n.ºs 1 e 2, e 227.º, n.º 2, da Constituição». Deixando de se referir os n.ºs 2 e 3 do artigo 232.º, dir-se-ia que, ao fim e ao cabo, se abandonara a arguição do vício referido supra, no texto, sob a alínea b). Mas, de todo o modo, o ponto é irrelevante, já que esta Comissão vem entendendo que na sua actividade consultiva não está vinculada à observância de um estrito princípio de «pedido», quanto à fundamentação invocada.

peticionante?

2. Em ordem a responder à pergunta, convirá liminarmente recordar o modo como se acha legalmente regulamentada a organização dos sistemas tarifários dos CTT/TLP e a fixação das respectivas taxas. A matéria encontra-se disciplinada nos artigos 34.º e 35.º do Estatuto dos Correios e Telecomunicações de Portugal, constante do anexo I ao Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969⁸², sendo de salientar o seguinte:

a) Rege o princípio do equilíbrio económico entre as receitas e os encargos dos CTT, de modo que no cálculo das taxas se levará em conta, designadamente, a cobertura do custo de produção dos serviços, a reintegração dos bens utilizados e a satisfação dos encargos financeiros dos capitais investidos (artigo 34.º). Significa isto, pois, que a prestação dos serviços a cargo dos CTT — e é a lei que o diz — não deverá ser globalmente deficitária, de tal modo que haja que recorrer a receitas de outra proveniência — nomeadamente a subsídios do Orçamento Geral do Estado — para financiá-la: o financiamento da actividade da empresa há-de antes ser assegurado pelas suas próprias receitas, de modo que na fixação das taxas há-de curar-se de assegurar este princípio (legal) de gestão;

b) No tocante aos serviços postais, aos serviços telegráficos e aos serviços telefónicos as tarifas são organizadas fundamentalmente na base de «taxas unitárias» para cada um deles, correspondentes, respectivamente, ao porte mínimo da carta ordinária do serviço nacional, ao custo de uma palavra ordinária da zona interna do regime metropolitano e ao custo de uma conversação local com o mínimo de duração (artigo 35.º, n.º 1). Uma vez fixadas estas taxas unitárias, calcula-se a partir delas, mediante a aplicação de «coeficientes de tarifação», as taxas para diferentes serviços de carácter nacional [artigo 35.º, n.º 2, alínea o), e n.º 3], nomeadamente as diversas taxas de porte da correspondência e das conversações telefónicas;

c) As taxas unitárias referidas serão fixadas por portaria do Ministro das Comunicações, ouvido o Conselho de Ministros (artigo 35.º, n.º 1);

d) Ao Ministro das Comunicações compete igualmente — mas aqui sem audiência prévia do Conselho de Ministros — fixar, inter alia, os coeficientes de tarifação referidos, bem como as taxas aplicáveis aos licenciamentos da competência dos CTT e os demais preços necessários ao estabelecimento dos seus sistemas tarifários (ou seja, taxas e preços não obtidos por coeficientes de tarifação): vide artigo 35.º, n.º 2, alíneas a), d) e e).

Ora é justamente no exercício da competência conferida ao Ministro das Comunicações pelo artigo 35.º do anexo I do Decreto-Lei n.º 49 368 que surge a Portaria n.º 1094-C/80⁸³. E, assim:

— fixam-se neste diploma as novas taxas unitárias atrás referidas para os serviços de correio, telefónico e telegráfico;

⁸² Que o regime é igualmente aplicável ao serviço telefónico e serviços complementares a cargo dos TLP resulta, desde logo, do n.º 3 do artigo 14.º do Estatuto desta outra empresa (anexo ao Decreto-Lei n.º 48 007, de 26 de Outubro de 1967). De resto, neste Estatuto também se consignam expressamente o princípio do equilíbrio económico como critério de fixação das tarifas (artigo 14.º, n.º 1) e a exigência da aprovação governamental destas (artigo 13.º, n.º 1): cf. no texto, a seguir, a alínea a) e as alíneas c) e d).

⁸³ No texto da portaria invoca-se como norma em que se fundamenta a sua emissão o artigo 35.º do anexo I do decreto-lei citado: trata-se, porém, de manifesto lapso. Lapso, aliás, de rotina... — diga-se de passagem —, pois que fora já cometido também na Portaria n.º 528/79, de 29 de Setembro, que estabelecia as anteriores tarifas.

— adaptam-se as correspondentes tarifas (respectivamente, a tarifa n.º 1 — Correio, a tarifa n.º 2 — Telégrafo e a tarifa n.º 3 — Telefone) em função dessas novas taxas (designadamente por aplicação dos coeficientes de tarifação a que faz referência o n.º 3 do citado artigo 35.º);

— estabelecem-se ainda as novas taxas a cobrar quer pela prestação de outros serviços a cargo dos CTT (as taxas da tarifa n.º 4 — Telex e da tarifa n.º 6 — Aluguer de circuitos de telecomunicações para uso privativo) quer por licenciamentos da sua competência (as taxas da tarifa n.º 5 — Radiocomunicações).

Eis no que se cifra o conteúdo do diploma em apreço: nele não se procede a uma reorganização das tarifas, mediante a introdução de novas «espécies» de taxas ou a eliminação de outras⁸⁴ ou a aplicação de novos «coeficientes de tarifação»; do que se trata é tão-só de uma modificação puramente «quantitativa» das tarifas — que é como quem diz, das taxas que as integram —, modificação essa levada a cabo mantendo elas a sua estrutura e basicamente operada através e em função da alteração das taxas unitárias dos serviços postal, telegráfico e telefónico.

Será, pois, tendo em conta que o conteúdo e o alcance da Portaria n.º 1094-C/80 são apenas os que ficam referidos, e à luz, bem assim, do enquadramento legal em que ela se inscreve, que haverá que indagar da sua constitucionalidade, sob cada um dos três aspectos atrás mencionados. Vejamos, então.

3. O artigo 231.º, n.º 2, da Constituição dispõe que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional». O exacto alcance desta exigência — deste princípio da «audiência regional», também ele caracterizador da autonomia, na sua dimensão «participativa» — depende obviamente do que se entenda por «questões respeitantes às regiões autónomas», de que se fala no preceito acabado de citar. Chamada frequentes vezes a pronunciar-se sobre a questão, esta Comissão, porém, já definiu doutrina a tal respeito: de harmonia com ela, essas questões são as que, saindo já fora da competência dos órgãos regionais, todavia «respeitem a interesses predominantemente regionais; ou pelo menos mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios»⁸⁵.

Pode assim dizer-se que a obrigatoriedade da audiência das regiões autónomas — rectius, dos seus órgãos — não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania «também» lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude «nacional», e não meramente «continental»: é antes necessário e imprescindível que tal questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões. E, de facto, não só as exigências da autonomia não pedem mais, como ir além disso envolveria, por assim dizer, o reconhecimento de um injustificável privilégio das regiões autónomas relativamente ao conjunto do País.

Pois bem: atendo-nos a estes critérios, e recordando o alcance, há pouco evidenciado, do diploma em apreço, não se vê que existisse para o Governo a obrigação de

⁸⁴ Salvo, porventura, alguma muito reduzida excepção, mas que não afectará a solução a dar aos problemas aqui em apreço.

⁸⁵ Assim se escreveu no parecer n.º 20/77: vide F. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, pp. 70 e segs., que refere ter-se sempre a Comissão Constitucional mantido fiel a estes critérios, em pareceres subsequentes, não obstante a dificuldade, por vezes, da sua aplicação nos casos concretos.

ouvir um qualquer dos órgãos regionais antes de emití-lo.

Começa porque, percorrendo-se o vasto e complexo elenco de taxas que integram as diversas tarifas dos CTT, pode concluir-se que a grande maioria delas não apresenta qualquer particularidade, sequer quanto ao seu montante, quando os serviços a que respeitam são prestados nas regiões autónomas, ou mesmo de uma delas para a outra, de qualquer delas para o continente, ou vice-versa. É assim — e nem de outro modo, obviamente, podia ser, dado o seu carácter e a sua própria definição legal — com as «taxas unitárias»; é assim também com aquelas numerosíssimas taxas cujo montante, dada a natureza do serviço (ou licenciamento) correspondente, não cabe fixar em função de uma qualquer distância; mas é assim ainda quanto a um considerável número de taxas que, embora fossem susceptíveis de fixação segundo um critério como o acabado de referir, todavia se mantêm idênticas para todo o chamado «serviço nacional»⁸⁶. Ora, é manifesto que no que respeita a estas taxas haverá logo, e sem mais, de ter-se por excluído qualquer dever constitucional de audição prévia das regiões autónomas, relativamente ao estabelecimento dos seus quantitativos.

A obrigatoriedade de tal audição só poderia constituir problema no tocante às taxas dos sistemas tarifários dos CTT que são específicas de serviços permutados entre o continente e as regiões autónomas, ou entre estas, e que são justamente estabelecidas em virtude do condicionamento geográfico ocorrente no caso. Essas taxas são as da chamada zona CAM (continente, Açores, Madeira), aplicáveis a um determinado, embora não muito extenso, conjunto de serviços, a saber: às encomendas postais (vide tarifa n.º 1, secção II), aos fototelegramas (vide tarifa n.º 2, secção III), às conversações telefónicas (vide tarifa n.º 3, B, secção IV), às comunicações por «telex» (vide tarifa n.º 4, B), e ao aluguer de circuitos de telecomunicações para uso privativo (vide tarifa n.º 6, secção II, D).

Julga-se, porém, que nem mesmo quanto à fixação dos novos montantes destas taxas, operada pelo diploma em apreço, tinha de ouvir-se previamente qualquer órgão regional. E isto porque estamos perante um diploma que precisamente se limita — conforme vimos — a modificar as taxas em termos quantitativos, a partir designadamente da alteração das taxas unitárias, sem mexer na estrutura das tarifas e nos coeficientes de tarifação: é que tal significa que ainda a alteração do montante das taxas ora em causa não se operou considerando cada uma delas, e o correspondente serviço, de per si e independentemente, mas inscreveu-se numa «adaptação» quantitativa global dos sistemas tarifários dos CTT/TLP, estando, pois, condicionada de antemão pela própria estrutura destes sistemas e pelos critérios gerais a que essa adaptação ia obedecer (estabelecidos, naturalmente, tendo em conta o princípio legal do equilíbrio económico dessas empresas públicas de âmbito nacional: cf., supra, n.º 2). De resto, entre tais critérios assumem decisivo relevo os novos montantes das «taxas unitárias», já que a variação das restantes taxas, ou acompanha automática e necessariamente a variação das primeiras, de acordo com os respectivos coeficientes de tarifação (é o que nas taxas CAM acontece seguramente pelo menos com as das conversações telefónicas), ou de qualquer modo toma como parâmetro a variação dessas outras.

Sendo assim, conclui-se que o Governo, ao emitir a Portaria n.º 1094-C/80, não desrespeitou a exigência do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, pelo que o mesmo diploma não se encontra em verdade ferido do primeiro dos vícios formais que lhe são assacados pela assembleia regional da Madeira.

4. E pode desde já acrescentar-se que também se não encontra ferido do

⁸⁶ Os exemplos mais frisantes são o das taxas de porte de correspondência (da tarifa n.º 1, Correio) e o das taxas de telegramas (da tarifa n.º 2, Telégrafo).

segundo desses vícios, isto é, daquele que resultaria de não estar assinado pelos Ministros da República para as regiões autónomas. No entendimento da Assembleia Regional da Madeira (um entendimento, aliás, meramente implícito no seu pedido), uma tal assinatura seria necessária em virtude de a portaria em apreço ir também aplicar-se no seu território e no dos Açores: mas esta Comissão já esclareceu — nos recentes pareceres n.ºs 15/81 e 27/81, ainda inéditos, emitidos justamente a propósito de diplomas fixadores de preços de uma outra empresa pública, e suscitados, de resto, também por aquela assembleia regional — que semelhante entendimento não possui qualquer base constitucional.

Com efeito, as portarias regulamentares são regulamentos do Governo, emanados no exercício da competência que lhe é atribuída pelas alíneas c), d) e g) do artigo 202.º da Constituição, sendo que a sua emissão cabe em cada caso, de harmonia com o princípio insito no n.º 2, alínea a), do artigo 204.º também da Constituição, ao Ministro ou Ministros que a lei indica — ou directamente, ou porque lhe(s) comete a «administração» das respectivas matérias. Deste modo, a pretensão de que, mesmo na falta de indicação legal nesse sentido, portarias como aquela que é objecto de análise devessem levar sempre a assinatura dos Ministros da República quando se destinassem a vigorar também nas regiões autónomas (ou ao menos, o que de resto nem sequer é o caso agora, quando respeitassem, integral ou parcelarmente, a matéria obrigando a audição prévia daquelas) só poderia fundamentar-se numa norma constitucional expressa que o impusesse, ou então na própria natureza daquele órgão, tal como ela resulta da Constituição, e nomeadamente dos princípios genéricos nesta consignados no tocante à respectiva competência. Ora, nem se encontra no texto da Constituição norma que directamente estabeleça semelhante exigência, nem se vê que ela resulte da referida natureza.

Quanto em particular a este último aspecto, refira-se que da natureza constitucional do Ministro da República só poderia extrair-se a pretendida conclusão se a nossa lei fundamental o houvesse concebido como um membro do Governo que pelo menos dividisse com cada um dos restantes Ministros a gestão material (não meramente orgânica) de cada um dos sectores da administração pública quando esta se exerce na respectiva região autónoma (algo de semelhante, pois, à figura do antigo Ministro do Ultramar, só que agora um para cada região, e sem dispor de uma competência «exclusiva»). Não é assim, porém, que a Constituição no-lo retrata: desde logo, o Ministro da República não é propriamente um «membro do Governo» (cf. artigos 186.º, 187.º e 232.º, n.º 2), como tal sujeito ao regime e às vicissitudes deste, mas um órgão a se, ainda que situado num plano hierárquico semelhante ao de Ministro⁸⁷; além disso, muito embora a Constituição lhe atribua uma competência ministerial — expressis verbis no n.º 2, mas também no n.º 3 do artigo 232.º — não o faz, todavia, em termos de se poder afirmar que lhe «reserva» materialmente um particular aspecto da gestão administrativa (isto é, a responsabilidade pelas decisões «materiais» em que esta se traduz, quando esteja em causa a respectiva região): tudo se limita antes a uma competência para «coordenar a actividade de serviços» e para «superintender» na actuação destes ao nível das regiões.

Não pode, pois, pretender-se que da Constituição, e em particular dos n.ºs 2 e 3 do seu artigo 232.º, resulte que as portarias através das quais o Governo exerce uma actividade regulamentar externa extensiva a todo o território nacional — e em particular aquelas através das quais, no uso de faculdades legalmente previstas, fixa os preços ou taxas de determinados serviços públicos — necessitem da assinatura dos respectivos Ministros da República para serem juridicamente eficazes nas regiões autónomas⁸⁸.

⁸⁷ Cf. F. Amândio Ferreira, ob. cit., pp. 131 e segs., e lugares aí referidos, e Jorge Miranda, «Os Ministros da República para as regiões autónomas», separata de Direito e Justiça, vol. I, 1980.

⁸⁸ Isto não quer obviamente dizer que os Ministros da República não tenham eles próprios competência regulamentar, a exercer, porventura, sob a forma de portaria; nem que (como implicitamente já

5. Resta analisar a última questão, a saber, a da pretensa inconstitucionalidade material do diploma em apreço. Proviria este vício do facto de em tal diploma se haver ignorado o princípio da necessária «correção das desigualdades derivadas da insularidade», expressamente consignado no artigo 231.º, n.º 1, da Constituição, e que é um corolário do princípio da «solidariedade entre todos os portugueses», a que se faz referência no artigo 227.º, n.º 2, também da Lei Fundamental. Ainda aqui, porém, não assiste razão — pode já adiantar-se — à assembleia regional da Madeira.

O princípio invocado é daqueles — convém começar por destacar — a que verdadeiramente convirá a qualificação de «programático». Não no sentido de que o preceito constitucional que o incorpora se deva considerar como simplesmente «proclamatório», desprovido de qualquer virtualidade vinculativa, sob o ponto de vista jurídico, para os seus destinatários, e susceptível apenas de para eles gerar uma obrigação «política»; mas, de todo o modo, no de que se trata de um princípio fundamentalmente votado ou vocacionado para dirigir «por dentro» a actuação política, legislativa e administrativa dos órgãos de soberania competentes, antes que para o seu controlo externo realizado por uma instância jurisdicional ou equiparada. Dito por outras palavras, e usando uma distinção de Forsthoff, estaremos aqui primariamente diante de uma Funktionsnorm antes que de uma Kontrollnorm.

Compreende-se que assim seja, se se atentar em que, por um lado, a indicação e a fórmula constitucionais são de tal modo genéricas que comportam um larguíssimo espectro de possibilidades de concretização; em que, por outro lado, a efectivação do princípio se defronta necessariamente com um dado da realidade objectiva que é a «escassez» dos recursos públicos, e tem assim de compaginar-se, no contexto da unidade nacional, com toda uma série de outros princípios constitucionais que do mesmo modo representam directivas «programáticas» para a distribuição desses recursos; e em que, por tudo isto, e por último, o legislador ou a Administração, ao concretizarem o princípio na medida que reputarem adequada e possível em cada caso ou situação, gozam de uma muito ampla margem de liberdade conformatória ou de discricionariedade: desse modo, e em boa verdade, o seu juízo e a sua escolha assumem basicamente, além de uma inegável dimensão «técnica», um carácter que se dirá «político».

E assumem-no tanto mais quanto naturalmente importará considerar a efectivação do princípio, não apenas isoladamente em cada tipo de situações, mas em globo, ou seja, atendendo ao conjunto da acção do Estado.

Posto isto, não serão frequentes as hipóteses em que em sede de controlo da constitucionalidade se possa afirmar positivamente que legislador ou a Administração da República violaram o princípio da correção das desigualdades consignado no artigo 231.º, n.º 1, da Constituição.

Tal só será lícito, nomeadamente, quando se esteja perante decisões normativas de tal modo chocantes, sob o ponto de vista aqui em causa, que delas se possa dizer haver o seu autor ignorado arbitrariamente o apelo que lhe é feito e a orientação que lhe é fixada no preceito constitucional acabado de citar. É que para além disso entra-se necessariamente no domínio de juízos «políticos», para que as instâncias «jurídicas» de controlo não têm legitimidade, ou de juízos «técnicos», para que lhes falece competência.

No caso da Portaria n.º 1094-C/80, porém, o problema nem chegará verdadeiramente a pôr-se, ou só muito marginalmente se porá, nos termos acabados de enunciar. E a razão para o facto está no específico conteúdo e alcance de tal diploma, os

se deixou referido) não haja casos, previstos na lei, de competência regulamentar conjunta deles e do Ministro competente *ratione materiae*: cf., a esse respeito, ainda F. Amâncio Ferreira, ob. cit., pp. 134 e segs.

quais já atrás ficaram descritos.

Recorde-se, com efeito, que o diploma em apreço se limita a operar uma modificação «quantitativa» das taxas dos serviços dos CTT/TLP, sem tocar na estrutura das respectivas tarifas, nem nos coeficientes de tarifação em cada caso aplicáveis. Tudo se cifra numa alteração do montante das taxas unitárias, oportunamente referidas, correspondentes aos serviços postais, telegráficos e telefónicos, e em actualizar ou adaptar, em harmonia com essa alteração, e basicamente em função dela, os tarifários dos diversos serviços.

Por outro lado, lembre-se (pois também já o salientámos: cf. supra, n.º 3) que, não só as taxas unitárias, mas ainda a grande maioria das taxas que integram os sistemas tarifários dos CTT são idênticas em todo o território nacional — queremos dizer, não variam pelo facto de o serviço correspondente ser prestado no continente, ou nas regiões autónomas, ou de uma dessas áreas para qualquer das outras. E isto sucede inclusivamente quanto a taxas respeitantes a serviços cujo custo de produção não pode deixar de depender da distância a que são prestados e custo que provavelmente sofre mesmo um particular agravamento quando tais serviços são permutados entre o continente e as regiões insulares ou entre estas últimas.

Ora, no tocante a todas estas taxas, é óbvio que não há sequer que discutir se na fixação do seu montante foram levados na conta devida os «custos da insularidade»: ou a questão, dada a natureza das taxas e dos serviços, pura e simplesmente não tem sentido; ou então encontra-se como que de antemão resolvida, e em termos de afastar integralmente a «desigualdade» a que tais custos conduziriam (em termos, dir-se-á, correspondentes à máxima concretização possível da directiva do artigo 231.º, n.º 1, da Constituição)⁸⁹.

Onde a questão dos custos da insularidade já terá cabimento é no âmbito daquelas outras taxas que especificamente se aplicam a serviços prestados entre o continente e as regiões autónomas, ou entre estas últimas, taxas que, em virtude do maior custo desses serviços, têm um montante naturalmente superior ao das cobradas por serviços semelhantes prestados no interior de qualquer dessas áreas: tais são as taxas da Zona CAM, igualmente atrás referidas (cf., de novo, supra, n.º 3).

Simplesmente, ainda aqui não cabe levantar a questão, com referência a um diploma como a Portaria n.º 1094-C/80, relativamente àquelas taxas que esta última se limitou a actualizar de modo como que «automático» em função das novas taxas unitárias fixadas: foi esse o caso, tanto quanto logrou apurar-se, pelo menos das taxas das conversações telefónicas CAM. De facto, tratando-se aí de taxas que se obtêm por aplicação de coeficientes de tarifação às taxas unitárias (cf. supra, n.º 2), é antes ao organizar-se a estrutura da correspondente tarifa (isto é, ao discriminar-se os serviços a que vão corresponder diferentes taxas) e ao definirem-se aqueles coeficientes que caberá levar em conta os referidos custos da insularidade, que o mesmo é dizer, a «desigualdade» por eles provocada (v. g., adoptando coeficientes de tarifação mais baixos). De tais aspectos, porém, não curou — acabámos de recordá-lo — o diploma em apreço⁹⁰.

Deste modo, e em boa verdade, só quanto a um bastante reduzido número de taxas estabelecidas pela Portaria n.º 1094-C/80 poderia pôr-se a questão de saber se por ela foi respeitado, ou não, o princípio consignado no artigo 231.º, n.º 1, da Constituição: só

⁸⁹ Exemplar, a este último respeito, afigura-se ser o caso das taxas referidas supra, na nota 6.

⁹⁰ Em todo o caso, não será despropositado referir que, comparadas as taxas das conversações telefónicas CAM com as das conversações interurbanas do 3.º escalão (mais de 50 Km) em período de grande tráfego, elas aproximam-se consideravelmente: em sistema manual, 28\$ e 24S por minuto, respectivamente para as primeiras e para as segundas; em sistema automático, 7,5 segundos por impulso para a zona CAM, 8 segundos para as chamadas interurbanas.

quanto àquelas taxas da zona CAM que por esse diploma foram fixadas mais ou menos «autonomamente», ou seja, não por aplicação a certas taxas unitárias de coeficientes de tarifação predeterminados ⁹¹.

Creemos, porém, que a resposta à questão — equacionada ela nos termos que começámos por indicar — não oferecerá dúvidas: efectivamente, consideradas essas taxas em si mesmas, na sua relação com a natureza dos serviços a que respeitam, e no contexto geral dos sistemas tarifários dos CTT, não se vê que possa afirmar-se, de perto ou de longe, haver a Administração ignorado grosseira e arbitrariamente, na respectiva fixação, o apelo e a orientação que do citado preceito constitucional decorrem no sentido da correcção da desigualdade insular. A esse respeito — e não deixando de sublinhar, de todo o modo, que um juízo «político» ou «técnico» sobre o grau de conformidade dos novos montantes das taxas com a exigência de tal correcção, atentas todas as demais circunstâncias relevantes, escapa à competência desta Comissão — notar-se-á apenas que as taxas ora em causa se reportam a serviços que são prestados em regime de concorrência (o caso das encomendas) ou que, dentro dos prestados pelos CTT, têm seguramente um menor relevo social e se destinam a um escasso número de utentes (os fototelegramas, o telex, o aluguer de circuitos privativos); e que, em qualquer caso, a percentagem de aumento nelas verificada (20 % e 25 %) é inclusivamente inferior à ocorrida nas taxas unitárias atrás referidas ⁹².

Por tudo quanto fica escrito se conclui, assim, que a Portaria n.º 1094-C/80 não pode ser arguida de materialmente inconstitucional, por violação do princípio do artigo 231.º, n.º 1, da Constituição. E não se diga contra esta conclusão que, seja como for, os aumentos das taxas que ela veio introduzir são mais gravosamente sentidos nas regiões autónomas, em consequência da insularidade: é que a procedência do argumento — afinal o invocado pela assembleia regional da Madeira — não pode em rigor testar-se senão justamente através da análise que ficou feita ⁹³, e esta análise conduz aos resultados que se deixam enunciados. De resto, da mesma análise logo resulta também que a afirmação de que o aumento das taxas é necessariamente mais gravoso naquelas regiões não pode senão valer para uma parte dessas taxas.

6. Mostram-se, pois, desprovidos de fundamento os vícios apontados ao diploma em apreço pela assembleia regional da Madeira.

Nestes termos, é a Comissão Constitucional de parecer que o Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade da Portaria n.º 1094-C/80, de 26 de Dezembro, que fixou novos tarifários dos CTT/TLP.

⁹¹ É o caso, ao que parece, das restantes taxas CAM, para além das telefónicas.

⁹² É o que se apura comparando a tabela de taxas da Portaria n.º 1094-C/80 com a Portaria n.º 528/79, de 29 de Setembro.

⁹³ E isto ainda que se pretenda relacioná-lo, porventura, com o facto de a insularidade obrigar os habitantes dos arquipélagos e as instituições aí sediadas a recorrer — com mais frequência ou premência que os continentais — a serviços dos CTT que são mais caros do que aqueles outros que, em condições diversas, seriam bastantes. Aliás, este problema ou esta dificuldade não são exclusivos das regiões autónomas: também se põem, p. ex., embora geralmente com bastante menor acuidade, nas comunicações entre a capital do país e as zonas deste que dela se encontram mais afastadas (maxime, as zonas do interior).

Lisboa e Comissão Constitucional, 12 de Janeiro de 1982. — *José Manuel Cardoso da Costa — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Hernâni de Lencastre — Joaquim Costa Aroso — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 20/82

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação da Assembleia Regional da Madeira e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não declarar a inconstitucionalidade da Portaria n.º 1094-C/80, de 26 de Dezembro, que fixou novas tarifas dos serviços a cargo das empresas públicas Correios e Telecomunicações de Portugal — CTT e Telefones de Lisboa e Porto — TLP.

Aprovada em Conselho da Revolução em 20 de Janeiro de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 26, de 1 de Fevereiro de 1982.)

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
CORREIOS E TELECOMUNICAÇÕES DE PORTUGAL E
TELEFONES DE LISBOA E PORTO

Portaria n.º 1094 C/80, de 26 de Dezembro

Nos termos das disposições estatutárias das empresas públicas Correios e Telecomunicações de Portugal e Telefones de Lisboa e Porto e por força do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, deverão as tarifas ser fixadas de modo a assegurar o equilíbrio entre as receitas de cada empresa e os respectivos encargos de exploração, a fim de satisfazer, com regularidade e continuidade, as necessidades colectivas, acompanhando o desenvolvimento destas e o aperfeiçoamento dos meios técnicos utilizáveis, bem como assegurar níveis adequados de autofinanciamento e de remuneração do capital investido.

Os trabalhos programados nos domínios da ampliação, da automatização e da fluidez de tráfego das redes telefónica e de *telex* nacionais, bem como nos da mecanização das operações de tratamento postal, da motorização da distribuição rural e da reinstalação dos estabelecimentos postais, obrigam a um programa contínuo de investimento de montantes elevados, dos quais cerca de 14,7 milhões de contos em 1981.

Os encargos financeiros deste programa, bem como a subida dos custos dos restantes factores produtivos, obrigam a proceder à revisão dos tarifários destas empresas, cujos preços não sofriam qualquer alteração desde Outubro de 1979.

Nestes termos, e ao abrigo do artigo 35.º do anexo II do Decreto-Lei n.º 49 368, de 10 de Novembro de 1969, ouvido o Conselho de Ministros:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro dos Transportes e Comunicações, o seguinte:

1.º Fixar o porte mínimo da carta ordinária do serviço nacional na importância de 8\$50 e adaptar o sistema tarifário de correio conforme tabelas anexas.

2.º Fixar em 1\$50 a taxa de uma palavra telegráfica, na zona interna, mantendo em 30\$ a taxa fixa dos telegramas, e adaptar o sistema tarifário telegráfico conforme tabelas anexas.

3.º Fixar em 3\$50 a taxa unitária de uma conversação telefónica, em 500\$ a taxa de assinatura mensal de um posto principal (linha de rede) e em 5000\$ a respectiva taxa de instalação, e adaptar o sistema tarifário telefónico conforme tabelas anexas.

4.º Determinar que o novo tarifário entre em vigor em 1 de Janeiro de 1981, podendo os CTT/TLP aplicá-lo à medida que as suas condições técnicas o permitam.

Ministério dos Transportes e Comunicações, 26 de Dezembro de 1980. — O Ministro dos Transportes e Comunicações, *José Carlos Pinto Soromenho Viana Baptista*.

Tarifa n.º 1 — Correio
I — Correspondência (via terrestre e marítima)
A — Serviço nacional
Porte

Número das taxas	Categorias	Escalões de peso	Taxas
0001	Cartas	Até 20 g:	
0002		Formato normalizado	8\$50
		Formato não normalizado	14\$50
0003		Mais de 20 g até 50 g	15\$00
0004		Mais de 50 g até 100 g	20\$00

Número das taxas	Designação	Taxas
0109	Taxa de reclamação sobre correspondências registadas, com valor declarado, ou sobre cobrança (b):	
0110	Por via postal	20\$00
0111	Por via telegráfica num só sentido	Além da taxa n.º 0109, o custo do telegrama
	Por via telegráfica nos dois sentidos	Além da taxa n.º 0109, o custo do telegrama c/ RP.
0112	Taxa de pedido de restituição, modificação de endereço ou de suspensão de transmissão ou de entrega de correspondências:	
0113	Por via de superfície	50\$00
0114	Por via aérea, apenas o pedido	Além da taxa n.º 0112, a sobretaxa aérea correspondente
0115	Por via aérea, o pedido e a informação sobre as providências tomadas pela estação de destino	Além da taxa n.º 0112, o dobro da sobretaxa aérea correspondente.
0116	Por via telegráfica, apenas o pedido	Além da taxa n.º 0112, o custo do telegrama
0117	Por via telegráfica, o pedido e a informação sobre as providências tomadas pela estação de destino	Além da taxa n.º 0112, o custo do telegrama c/ RP
0118	Taxa de pedido de reexpedição	50\$00
0119	Taxa de armazenagem	Taxa n.º 0535
	Taxa a cobrar do remetente nos termos do artigo 37.º, § 1.º, do ESP (selos servidos)	Cem vezes a taxa que os selos servidos pretendem documentar

Número das taxas	Quantidades/mês	Descontos — Percentagens
0031	De 500 a 7500	20
a	Mais de 7500 a 25 000	22,5
0039	Mais de 25 000	25
0051	De 20 a 50	20
a	Mais de 50 a 100	22,5
0053	Mais de 100	25
0071	De 5000 a 10 000	20
a	Mais de 10 000 a 30 000	25
0074	Mais de 30 000	30
0081	De 5000 a 10 000	20
a	Mais de 10 000 a 30 000	22,5
	Mais de 30 000	25
Descontos		
0090	Se as remessas ultrapassarem 50 000 exemplares, esta taxa será reduzida de 20% para os escalões de 1000 exemplares ou fracção a mais que excedam aquele limite. Esta taxa será, ainda, estabelecida em 1000\$, mantendo-se o mínimo de cobrança de 5000\$, se o serviço for requisitado, exclusivamente, para distribuição na localidade de aceitação, com redução de 25% para os escalões de 1000 exemplares ou fracção a mais que excedam os 50 000 exemplares.	
0091	Se as remessas ultrapassarem 50 000 exemplares, esta taxa será reduzida de 20% para os escalões de 1000 exemplares ou fracção a mais que excedam aquele limite. Sendo o serviço requisitado, exclusivamente, para distribuição na localidade de aceitação, a redução será de 35%. Correspondências sem endereço e sem selecção que não satisfaçam as condições estabelecidas para as taxas 0090 e 0091:	
	Se a remessa ultrapassar 50 000 exemplares, esta taxa será reduzida de 20% para os exemplares excedentes. Sendo o serviço requisitado, exclusivamente, para distribuição na localidade de aceitação, a redução será de 35%.	
Descontos		
(Só para correspondências ou encomendas sujeitas a cobrança)		
0181	De 5000 a 10 000	20
a	De mais de 10 000 a 30 000	22,5
0185	Mais de 30 000	25
0353	Mais de 200 sacos ou de 5000 kg	25
0501	De 5000 a 10 000	20
a	Mais de 10 000	25

Nota I. — Os descontos relativos às taxas 0090 e 0091 e outras correspondências sem endereço reportam-se a avenças ocasionais, sem prejuízo do que consta na nota IV.

Nota II. — Os descontos relativos às restantes taxas reportam-se a avenças normais, isto é, englobando as expedições efectuadas durante um mês civil completo.

Nota III. — Nos casos das avenças referidas na nota II, o cálculo da importância a pagar será feito em função das previsões. A importância calculada e cobrada fica sujeita a reajustamento, se no fim do mês se não atingirem ou se excederem os escalões respectivos. Contudo, a importância de um dado escalão não poderá ser inferior, em caso algum, à do escalão imediatamente anterior.

Nota IV. — As entregas deverão ser programadas e as correspondências emacadas de acordo com a estação aceitante.

Nota V. — As avenças requisitadas por entidades oficiais, com pagamento diferido, poderão gozar dos descontos estabelecidos neste título, sempre que, no fim do mês, se verificarem condições que os justifiquem, considerando-se para este efeito como um utente cada entidade ou serviço que elabore as guias apresentadas numa única estação dos CTT.

Tarifa n.º 2 — Telégrafo

I — Telegramas

A — Serviço nacional

N.º de taxa	Designação	Taxas
-------------	------------	-------

Telegramas ordinários:

2001	Taxa fixa, por telegrama	10\$00
2002	Taxa proporcional, por palavra	1\$50

Número das taxas		Taxas
Telegramas urgentes (urgente):		
2003	Taxa fixa, por telegrama	60\$00
2004	Taxa proporcional, por palavra	3\$00
2005	Vales telegráficos	Além das taxas n.ºs 0151 a 0155 e imposto do selo, a importância correspondente à aplicação das taxas n.ºs 2001 e 2002 ou 2003 e 2004 ao total das palavras a transmitir, incluindo eventualmente as de correspondência particular.
Avisos de serviço taxados (ST):		
2006	Sem necessidade de resposta	Taxas n.ºs 2001 e 2002 aplicadas ao ST em que se formula o pedido.
2007	Com necessidade de resposta	Além da taxa n.º 2006, a taxa n.º 2001 e sete vezes a taxa n.º 2002.

Nota I. — **Vales Telegráficos** — Só são admitidos os serviços especiais n.ºs 2006, 2007, 2707, 2702 e 2705.

Nota II. — **Serviço de Caixa Económica Postal** — Cada STH dirigido à Caixa Económica Postal, pedindo reembolso por via telegráfica de importância até ao limite máximo autorizado, está sujeito ao pagamento do valor fixo de 60\$ (metade do custo de dois telegramas ordinários, com vinte palavras cada). Este serviço executa-se apenas nas estações do continente.

Nota III. — **Telegramas oficiais** — Nos termos da alínea b) da base v da Lei n.º 1959, os telegramas oficiais das entidades ali indicadas permutados, entre estações do continente e entre estações de cada um dos arquipélagos dos Açores e da Madeira beneficiam de 80% de redução nas taxas seguintes: n.ºs 2001 a 2004, 2006, 2007, 2703, 2705 e 2706. Nos telegramas permutados

A.2 — Permutados com navios da armada portuguesa

Número das taxas		Taxas
Radiotelegramas ordinários:		
2401	Taxa fixa, por radiotelegrama	Taxa n.º 2001
2402	Taxa proporcional, por palavra	Taxa n.º 2002
Radiotelegramas urgentes (Urgente):		
2403	Taxa fixa, por radiotelegrama	Taxa n.º 2003
2404	Taxa proporcional, por palavra	Taxa n.º 2004
Avisos de serviço taxados (ST):		
2406	Sem necessidade de resposta	Taxas n.ºs 2401 e 2402 aplicadas ao ST em que se formula o pedido.
2407	Com necessidade de resposta	Além da taxa n.º 2406, a taxa n.º 2401 e sete vezes a taxa n.º 2402.

A.3 — Permutados com navios estrangeiros

Número das taxas		Taxas
Radiotelegramas ordinários:		
2451	Taxa fixa, por radiotelegrama	Taxa n.º 2001
2452	Taxa proporcional, por palavra	Taxa n.º 2002, além das taxas terrestre nacional e de bordo internacional constantes das respectivas nomenclaturas.
Radiotelegramas urgentes (Urgente):		
2453	Taxa fixa, por radiotelegrama	Taxa n.º 2003
2454	Taxa proporcional, por palavra	Taxa n.º 2004, além das taxas terrestre nacional e de bordo internacional constantes das respectivas nomenclaturas.
Avisos de serviço taxados (ST):		
2456	Sem necessidade de resposta	Taxas n.ºs 2451 e 2452 aplicadas ao ST em que se formula o pedido.
2457	Com necessidade de resposta	Além da taxa n.º 2456, a taxa n.º 2451 e sete vezes a taxa n.º 2452.

III — Fototelegramas

A — Serviço nacional

A.1 — Zona CAM

Fototelegramas originárias de postos públicos

Número das taxas		Taxas
Para postos públicos:		
2601	1.º escalão	180\$00
2602	2.º escalão	240\$00
2603	3.º escalão	360\$00

IV — Serviços especiais

Número das taxas		Taxas
2701	Resposta paga (RP)	A importância que o expedidor quiser pagar para resposta telegráfica.
2702	Entrega na posta-restante	Taxa n.º 0089
2703	A fazer seguir por ordem do expedidor (FS):	
	Taxa a cobrar do destinatário e eventualmente do expedidor	Por cada reexpedição, o custo do telegrama da classe respectiva, no percurso considerado.
2704	A reexpedir por ordem do destinatário (REEXPEDIDODEx ou REEXPEDIEDEx):	Por cada reexpedição, o custo do telegrama da classe desejada, no percurso considerado.
2705	Anulação de mensagem antes da transmissão	18\$00
2706	Acção (ao balcão) de mensagem a crédito do expedidor, do destinatário ou de terceiro	12\$00

V — Serviços acessórios

Número das taxas		Taxas
<i>Endereços telegráficos registados:</i>		
2751	Registo de endereço, por ano	600\$00
2752	Alterações do registo	60\$00
2753	Entrega de telegramas com endereço abreviado não registado	18\$00
2754	<i>Bilhete de identidade telegráfico</i>	100\$00
2755	<i>Cópias</i>	18\$00
2756	<i>Cerções</i>	Taxas n.º 0128 e 0129
2757	<i>Fotocópias autenticadas</i>	Taxas n.º 0130 e 0131
<i>Cópias e negativos de fototelegramas:</i>		
2758	Por cada cópia suplementar a entregar ao destinatário num único endereço (Kx)	44\$00
2759	Remessa ao expedidor de uma cópia da película recebida (KP)	62\$00

VI — Reabertura, prolongamento e alteração de horário

A — Das estações

A.1 — Por operação

Número das taxas		Taxas
<i>Pela transmissão ou recepção de cada mensagem:</i>		
2801	Entre as 8 e as 20 horas	Taxa n.º 0801
2802	Entre as 20 e as 8 horas do dia seguinte	Taxa n.º 0802
<i>Pela entrega de cada mensagem:</i>		
2803	Entre as 8 e as 20 horas	Taxa n.º 2001

	I — Taxas de instalação		II — Taxas de assinatura mensal	
	Número das taxas	Taxas	Número das taxas	Taxas
Com horário permanente e linha exclusiva	-	-	3102	500\$00
Com horário permanente e linha partilhada	-	-	3103	450\$00
Com horário de meia-noite e linha exclusiva	-	-	3104	400\$00
Com horário de meia-noite e linha partilhada	-	-	3105	325\$00
Com horário inferior a meia-noite e linha exclusiva	-	-	3106	300\$00
Com horário inferior a meia-noite e linha partilhada	-	-	3107	225\$00
Posto confidencial — além da taxa de PP	-	-	3110	400\$00
Posto simples destinado apenas a receber chamadas — além da taxa de PP (nota 1)	-	-	3111	400\$00
Posto suplementar (PS)	3015	1 000\$00	3115	65\$00
Ligação entre PPC e/ou PPCA	3016	1 000\$00	3116	65\$00
Linha exterior para PS, ligação entre PPC e/ou PPCA:				
Não ocupando junções entre centrais	3017	1 000\$00	3117	125\$00 + 25\$00 por 100 m
Ocupando junções entre centrais	3018	7 500\$00	3118	625\$00 + 40\$00 por 100 m
Linha exterior directa para ligações de acessórios	3019	1 000\$00	3119	25\$00 por 100 m
Equipamento de comutação, por unidade de capacidade instalada (nota 1):				
Telefone intercomunicador	3022	2 000\$00	3122	250\$00
Comutador simples	3023	650\$00	3123	40\$00
Telefone comutador	3024	1 000\$00	3124	100\$00
PPC	3025	1 000\$00	3125	100\$00
PPCA	3026	4 000\$00	3126	250\$00
Equipamento de comutação particular:				
Ligação à RFN, a autorizar caso por caso:				
Por unidade de capacidade instalada	3027	200\$00	3127	25\$00
Microtelefone de cabeça	3028	650\$00	3128	100\$00
Microtelefone de mão	3029	400\$00	3129	20\$00
Auscultador de cabeça	3030	400\$00	3130	20\$00
Alimentação de recurso de PPC ou PPCA	3031	2 500\$00	3131	900\$00
Ligador para sinalizações especiais	3032	650\$00	3132	35\$00
Dispositivo acústico de buzina	3033	5 200\$00	3133	60\$00
Dispositivo permitindo a ligação directa de um PS a uma linha de rede do posto principal	3034	650\$00	3134	60\$00
Avisador luminoso de chamadas	3035	400\$00	3135	50\$00
Comutador para ligações acessórias	3036	400\$00	3136	50\$00
Marcador de teclas	3037	Por orçamento	3137	125\$00
Telefone de cor especial — além das taxas normais	-	-	3150	35\$00
Telefones gôndola — além das taxas normais	3051	800\$00	3151	75\$00
Telefone 7 c/ marcador de teclas (qq cor) — além das taxas normais	3052	650\$00	3152	100\$00
Telefone estaque — além das taxas normais	-	-	3153	125\$00
Microtelefone com amplificador	3056	650\$00	3156	100\$00
Tomadas de circuito:				
Tipo normal:				
Até duas tomadas	3060	500\$00	3160	20\$00
Cada tomada a mais	3061	500\$00	3161	10\$00
Tipo estaque:				
Até duas tomadas	3062	600\$00	3162	80\$00
Cada tomada a mais	3063	600\$00	3163	40\$00
Cordões com o comprimento superior ao normal	3064	400\$00	3164	3\$00 por metro ou fracção
Campainha suplementar:				
Normal	3070	400\$00	3170	25\$00
Estaque ou de forte sonoridade	3071	500\$00	3171	50\$00
Fiscalizador de chamadas	3075	400\$00	3175	75\$00
Caixa-mesalbeiro	3076	-	3176	50\$00
Auscultador suplementar	3077	-	3177	175\$00
Ligação à RFN, a autorizar caso por caso, de altifalantes, auto-marcadores, gravadores, transmissores de alarme, telefones e outros aparelhos acessórios particulares	3080	875\$00	3180	50\$00
Ligação à RFN de ordenador:				
Por cada ligação — além da taxa de PP	3081	4 500\$00	3181	5 000\$00

	I — Taxas de instalação		II — Taxas de assinatura mensal	
	Número das taxas	Taxas	Número das taxas	Taxas
Ligação à RFN de terminal para teleinformática: Por cada ligação — além da taxa de PP	3082	2 250\$00	3182	1 500\$00
Ligação à RFN de aparelho de fac-símile: Por cada ligação — além da taxa de PP	3083	1 750\$00	3183	1 000\$00
Ligação à RFN de telefones em navios fundeados em portos — por cada dia ou fracção	3084	900\$00	—	—
Instalações e trabalhos especiais	3097	Por orçamento	3197	A estabelecer caso por caso

Nota I. — Em data a marcar oportunamente pelos CTT/TLP e publicada no *Diário da República* como aviso, as taxas n.º 3001, 3002, 3023, 3024, 3025 e 3026 terão uma cobrança antecipada de 10% do valor que estiver em vigor no acto da inscrição do pedido, que não será devolvida no caso de desistência e que será deduzida na taxa que vigorar quando da instalação.

Nota II. — Durante o período em que um posto se encontra desligado o pedido do assinante é devido o pagamento da taxa de assinatura mensal acrescida da taxa n.º 3111, a partir do mês seguinte àquele em que é formulado o pedido. Pelo restabelecimento da ligação será debitada ao assinante a taxa n.º 3241.

Nota III. — A taxa n.º 3076 deixa de ter aplicação por não se instalarem mais caixas-mealheiros.

Nota IV. — A taxa n.º 3077 deixa de ter aplicação por não se instalar este equipamento.

III — Serviços subsidiários

Número das taxas	Descrição	De postos de assinantes	De postos públicos	
			Com número de assinante	Caixa de moeda e telefone encarnado
3321	Serviço informativo	7\$00	7\$00	5\$00
3322	Serviço de horas	3\$50	3\$50	2\$50
3323	Serviço de despertar	10\$50	10\$50	—

Nota I. — As informações sobre custos de chamadas manuais, regionais ou interurbanas efectuadas aplica-se a taxa n.º 3301.

Nota II. — São grátis as informações sobre números de assinantes não incluídos nas listas em vigor distribuídas a cada assinante.

Nota III. — As conversações locais, quando originárias de caixa de moeda, poderão taxar-se por períodos indivisíveis, correspondentes ao valor da moeda utilizada.

Nota IV. — Por vezes, será necessário utilizar um número de moedas de 2\$50 ou 5\$, aumentando o tempo de duração proporcionalmente ao valor das moedas.

II — Conversações regionais

Número das taxas	Descrição	De postos de assinantes (por períodos de 3 minutos)	De postos públicos		
			Normais com número de assinante (períodos de 3 minutos)	Caixa de moeda (períodos de 90 segundos)	Telefone encarnado (com moedas de 2\$50) — Por períodos
Nos grupos de redes de Lisboa e Porto:					
1.º escalão:					
3331	Grande tráfego	3\$50	3\$50	2\$50	60 segundos
3332	Pequeno tráfego	3\$50	3\$50	2\$50	60 segundos
2.º escalão:					
3333	Grande tráfego	7\$00	7\$00	5\$00	36 segundos
3334	Pequeno tráfego	3\$50	3\$50	2\$50	60 segundos
3.º escalão:					
3335	Grande tráfego	10\$50	10\$50	7\$50	24 segundos
3336	Pequeno tráfego	7\$00	7\$00	5\$00	36 segundos
Nos restantes grupos de redes em sistema manual:					
		Por minuto	Por minuto		
3337	Grande tráfego	6\$00	6\$00	—	—
	Pequeno tráfego	6\$00	6\$00	—	—
3338	Sobretaxa de aviso de chamada ou pré-aviso	20\$00	20\$00	—	—

Nota I. — «Grande tráfego» é o período que decorre entre as 8 e as 20 horas de cada dia. «Pequeno tráfego» é o período que decorre desde as 20 horas de um dia às 8 horas do dia seguinte.

Nota II. — Os escalões considerados nas taxas dos grupos de redes de Lisboa e Porto correspondem às seguintes distâncias entre redes:

- 1.º escalão — entre Lisboa e as redes da margem sul do Tejo, até 5 km, ou entre quaisquer outras redes, até 10 km.
- 2.º escalão — entre Lisboa e as redes da margem sul do Tejo, a mais de 5 km e até 15 km, ou entre quaisquer outras redes a mais de 10 km e até 20 km.
- 3.º escalão — entre Lisboa e as redes da margem sul do Tejo, a mais de 15 km, ou entre quaisquer outras redes, a mais de 20 km.

Nota III. — Excepto nos grupos de redes de Lisboa e Porto, as conversações regionais em sistema automático taxar-se-ão pelas seguintes durações, correspondentes à taxa de conversação local:

- Grande tráfego — 32 segundos.
- Pequeno tráfego — 48 segundos.

Nota IV. — Excepto nos grupos de redes de Lisboa e Porto, as conversações regionais originárias de telefones encarnados, utilizando moedas de 2\$50, taxar-se-ão pelas seguintes durações:

- Grande tráfego — 18 segundos.
- Pequeno tráfego — 30 segundos.

Nota V. — As conversações regionais, quando originárias de caixas de moeda, poderão taxar-se por períodos indivisíveis correspondentes ao valor da moeda utilizada. Por vezes, será necessário utilizar um número mínimo de moedas de 2\$50 ou 5\$, aumentando o tempo de duração proporcionalmente ao valor das moedas; o valor do impulso não ultrapassará 5\$.

III — Conversações Interurbanas

Número das taxas	Descrição	Taxas	
		De postos de assinantes	De postos públicos
Para as seguintes distâncias entre centros de zonas em sistema manual, por minuto:			
3351	10 km — 1.º escalão	6500	6500
	Mais de 10 km até 50 km — 2.º escalão:		
3352	Grande tráfego	12500	12500
3353	Pequeno tráfego	9500	9500
Mais de 50 km — 3.º escalão:			
3354	Grande tráfego	24500	24500
3355	Pequeno tráfego	18500	18500
3361	Sobretaxa de aviso de chamada e pré-aviso	20500	20500

Nota I. — Independentemente das distâncias entre os respectivos centros das zonas, as conversações entre redes locais que distem entre si, no máximo, 15 km aplica-se sempre o 1.º escalão da tarifa interurbana.

Nota II. — As conversações interurbanas do 2.º e 3.º escalões em sistema automático taxar-se-ão, nos termos do n.º 169 do RFN, pelas seguintes durações correspondentes à taxa de conversação local:

2.º escalão:

Grande tráfego — 16 segundos.
Pequeno tráfego — 24 segundos.

3.º escalão:

Número das taxas	Descrição	Taxas
Por tempo:		
Por cada hora ou fracção e por cada empregado:		
3805	Entre as 8 e as 20 horas	Taxa n.º 0811
3806	Entre as 20 e as 8 horas do dia seguinte	Taxa n.º 0812
3807	Para encargos gerais por alteração de horário	Taxa n.º 0813
Dos postos públicos:		
Por operação:		
Por cada chamada telefónica de entrada ou saída dos postos ou PF da rede local:		
3808	Entre as 8 e as 20 horas	Taxa n.º 0821
3809	Entre as 20 e as 8 horas do dia seguinte	Taxa n.º 0822
Pela entrega de cada aviso telefónico:		
3810	Entre as 8 e as 20 horas	Taxa n.º 2803
3811	Entre as 20 e as 8 horas do dia seguinte	Taxa n.º 2804

Nota I. — No serviço de reabertura ou de prolongamento de horário, pago por operação, por cada comunicação telefónica, inclusive as destinadas à transmissão de telegramas telefonados, cobrar-se-ão tantas taxas quantas as estações ou postos que tenham de reabrir por motivo da referida comunicação, devendo, porém, informar-se previamente o peticionário das taxas a pagar.

Nota II. — As taxas de reabertura ou de prolongamento de horário terão devida sempre que as comunicações telefónicas forem preparadas depois das horas regulamentares de encerramento das estações e das redes locais intervenientes, mesmo que tais comunicações se não tenham efectuado por motivos não imputáveis aos serviços.

Nota III. — Nos casos de reabertura ou de prolongamento de horário das estações, compete ao peticionário indicar se prefere o pagamento por operação ou por tempo. São aplicáveis as taxas por tempo quando se trate de reaberturas ou prolongamentos de horário por motivo de avisos de chamada sem hora.

Nota IV. — Na aplicação das taxas de reabertura ou prolongamento de horário, por operação, nos avisos de chamada com hora marcada, considerar-se-ão como operações completas e independentes:

- 1) Transmissão do aviso;
- 2) A conversão;
- 3) A transmissão da caducidade;
- 4) Cada informação taxável;
- 5) O pedido de anulação.

Tarifa n.º 4 — «Telex»

A — Taxas de instalação, assinatura e serviços subsidiários

	I — Taxas de instalação		II — Taxas de assinatura mensal	
	Número das taxas	Taxas	Número das taxas	Taxas
Posto principal completo (excluindo equipamentos acessórios especiais)	4001	18 750\$00	4101	5 000\$00
Posto suplementar completo (excluindo equipamentos acessórios especiais)	4002	Taxa 4001	4102	Taxa 4101
Posto temporário para utilização até oito dias	4003	6 500\$00	—	—
Posto em regime confidencial — além das taxas normais	—	—	4104	400\$00
Classe de serviço para condicionamento de acessos (limitada a actividades a autorizar casuisticamente)	4005	Taxas a fixar conforme o condicionamento	4105	Taxas a fixar conforme o condicionamento
Sinalização suplementar	4011	600\$00	—	—
Perfurador manual de fita, sem impressão	4012	850\$00	4112	2 500\$00
Enrolador de papel	4013	500\$00	4113	100\$00
Outros equipamentos acessórios especiais	4019	Taxas a fixar caso por caso	4119	Taxas a fixar caso por caso
Facturação discriminada:				
Até 500 linhas	4031	500\$00	4131	250\$00
Por cada linha a mais	4032	—	4132	50
Trabalhos especiais	4041	Custo a facturar caso por caso	—	—
III — Serviços subsidiários				
	Número das taxas	Taxas		
Mudanças:				
Dentro do mesmo edifício	4201	2 500\$00		
Para outro edifício	4202	9 000\$00		

	III — Serviços subsidiários	
	Número das taxas	Taxas
Modificação das características do posto (nota 1)		
Outros serviços:		
Levantamento e reposição do material por motivo de obras	4203	1 250\$00
Alteração da inscrição do posto	4204	2 500\$00
Restabelecimento da ligação de um posto	4205	300\$00
Renovação da aparelhagem telegráfica por conveniência do assinante antes de decorrido o prazo normal de vida útil:	4206	1 250\$00
Até 10 anos	4207	60 000\$00
De 10 a 15 anos	4208	40 000\$00

Nota I.— A alteração do teclado que implique a substituição de um teleimpressor electromecânico por um electrónico aplicam-se as taxas 4207 ou 4208.

B — Comunicações nacionais

	Número das taxas	Taxas
Na zona interna e interinsular:		
Cada minuto ou fracção de duração	4301	5\$00
Na zona CAM:		

A.2 — Taxas de utilização

Todas as taxas de utilização são semestrais e cobradas adiantadamente. No início do licenciamento proceder-se-á ao acerto da taxa devida até final do semestre civil em curso, por forma a que esse pagamento seja proporcional ao número de meses que faltam para completar o semestre.

Nos casos especiais de licenças temporárias (duração não superior a trinta dias), o valor das taxas a cobrar será de um terço do valor que corresponderia às taxas semestrais para esses casos.

O valor das taxas é em escudos e será sempre arredondado para o múltiplo de cinco imediatamente superior.

I — Instalações radiotelefónicas (*) de uma via para comunicações do serviço móvel em geral (funcionando em ondas métricas e decimétricas) e ainda para comunicações da pesca da baleia (em ondas hectométricas e decamétricas):

Número das taxas	Taxa por cada conjunto emissor-receptor:	Taxas
1 — Frequências abaixo de 200 MHz:		
5101	De potência menor ou igual a 0,1 W	0,5 Te+Td
5102	De potência maior que 0,1 W e menor ou igual a 1 W	0,5 Te+2,5 Td
5103	De potência maior que 1 W e menor ou igual a 5 W	0,5 Te+4 Td
5104	De potência maior que 5 W e menor ou igual a 10 W	0,5 Te+5 Td
5105	De potência maior que 10 W e menor ou igual a 25 W	0,5 Te+6 Td
5106	De potência maior que 25 W e menor ou igual a 50 W	0,5 Te+7 Td
5107	De potência maior que 50 W	0,5 Te+14 Td
2 — Frequências acima de 400 MHz:		
5108	De potência menor ou igual a 1 W	0,5 Te+Td
5109	De potência maior que 1 W e menor ou igual a 5 W	0,5 Te+2,5 Td
5110	De potência maior que 5 W e menor ou igual a 10 W	0,5 Te+3,5 Td
5111	De potência maior que 10 W e menor ou igual a 25 W	0,5 Te+4,5 Td
5112	De potência maior que 25 W e menor ou igual a 50 W	0,5 Te+5,5 Td
5113	De potência maior que 50 W	0,5 Te+11 Td

II — Instalações radioeléctricas (*) utilizadas para comunicações do serviço móvel marítimo a média distância (exceptuando a pesca da baleia) e funcionando em ondas hectométricas e decamétricas:

Número das taxas	Taxa de cada conjunto emissor-receptor:	Taxas
5120	De potência menor ou igual a 10 W	0,5 Te+17 Td
5121	De potência maior que 10 W e menor ou igual a 25 W	0,5 Te+23 Td
5122	De potência maior que 25 W e menor ou igual a 50 W	0,5 Te+29 Td
5123	De potência maior que 50 W	0,5 Te+50 Td

III — Instalações radiofónicas (*) de uma via para comunicações do serviço fixo funcionando em ondas métricas e decimétricas:

Número das taxas	Taxa de cada conjunto emissor-receptor:	Taxas
1 — Frequências abaixo de 200 MHz:		
5130	De potência menor ou igual a 5 W	0,5 Te+7 Td
5131	De potência maior que 5 W e menor ou igual a 10 W	0,5 Te+8 Td
5132	De potência maior que 10 W e menor ou igual a 25 W	0,5 Te+9,5 Td
5133	De potência maior que 25 W e menor ou igual a 50 W	0,5 Te+11,5 Td
5134	De potência maior que 50 W e menor ou igual a 100 W	0,5 Te+14 Td
5135	De potência maior que 100 W e menor ou igual a 250 W	0,5 Te+17 Td
5136	De potência maior que 250 W e menor ou igual a 500 W	0,5 Te+20,5 Td
5137	De potência maior que 500 W	0,5 Te+31 Td
2 — Frequências acima de 400 MHz:		
5138	De potência menor ou igual a 5 W	0,5 Te+5 Td
5139	De potência maior que 5 W e menor ou igual a 10 W	0,5 Te+5,5 Td
5140	De potência maior que 10 W e menor ou igual a 25 W	0,5 Te+6,5 Td
5141	De potência maior que 25 W e menor ou igual a 50 W	0,5 Te+8 Td
5142	De potência maior que 50 W e menor ou igual a 100 W	0,5 Te+10 Td
5143	De potência maior que 100 W e menor ou igual a 250 W	0,5 Te+12,5 Td
5144	De potência maior que 250 W e menor ou igual a 500 W	0,5 Te+15,5 Td
5145	De potência maior que 500 W	0,5 Te+23,5 Td

IV — Feixes hertzianos (instalações para transmissões radiotelefónicas multivía e transmissão de programas de radiodifusão sonora ou de televisão) funcionando em ondas decimétricas e centimétricas:

Número das taxas	Taxa por cada conjunto emissor-receptor:	Taxas
5150	Instalações fixas para transmissões radiotelefónicas multivía	0,5 (Te+Nk×N)×Td com sujeição ao valor mínimo de Nk=10.

Número das taxas		Taxas
5151	Instalações fixas para transmissão de programas radiofónicos	0,5 $[Te+Nk \times Td (1,5 Nv+ +Nf)]$ com sujeição ao valor mínimo de $Nk=10$.
5152	Instalações fixas para transmissão de programas de televisão	0,5 $[Te+Nk \times Td (3,8 Nv+ +Nf)]$ com sujeição ao valor mínimo de $Nk=10$.
5153	Instalações móveis para transmissão de programas radiofónicos	0,5 $Te+10 Td (1,5 Nv+Nf)$
5154	Instalações móveis para transmissão de programas de televisão	0,5 $Te+10 Td (3,8 Nv+Nf)$
V — Instalações diversas:		
5201	Instalações radioeléctricas para demonstrações e experiências	$Te+10 Td$
Instalações radioeléctricas para fins utilitários e recreativos funcionando na faixa 26,960 MHz-27,410 MHz e nas faixas ISM (**): por cada conjunto emissor-receptor:		
5202	De potência menor ou igual a 0,1 W	Taxa n.º 5101
5203	De potência maior que 0,1 W e menor ou igual a 1 W	Taxa n.º 5102
5204	De potência maior que 1 W e menor ou igual a 5 W	Taxa n.º 5103
5205	Instalações radioeléctricas (*) para telecommando, televisualização e telemedida em faixa estreita (por cada conjunto emissor-receptor)	Taxas n.ºs 5130 a 5145, conforme a frequência e potência em causa.
5206	Sistemas microfone-emissor (microfone sem fio): por cada microfone-emissor e correspondente receptor	Taxa n.º 5101
Instalações radioeléctricas para chamada e procura de pessoas: por cada emissor, englobando os receptores seus dependentes:		
5207	De potência menor ou igual a 0,1 W	5 $Te+2 Td$
5208	De potência maior que 0,1 W e menor ou igual a 1 W	5 $Te+3 Td$
5209	De potência maior que 1 W e menor ou igual a 5 W	5 $Te+4 Td$
5210	Instalações fixas de radar portuário	0,5 $Te+42 Td$

Número das taxas		Taxas
Equipamentos terminais eventuais:		
6021	Posto telegráfico	Taxa n.º 4001
6022	Posto telefónico	Taxa n.º 3015
6023	Modem para transmissão de dados	10 000\$00
6031	Trabalhos especiais	Custo a facturar caso por caso

II — Taxas de assinatura mensal

Número das taxas		Taxas
A — Circuito dentro de uma mesma rede local a dois fios		
Para transmissão da voz ou de imagens fixas (nota 1):		
6101	Sem ocupação de junções entre centrais	665\$00 + 32\$50 $\times C$
6102	Com ocupação de junções entre centrais	800\$00 + 40\$00 $\times C$
Para transmissão de dados:		
6103	Até 200 bauds	2000\$00
Além de 200 bauds:		
6104	Sem ocupação de junções entre centrais	Taxa n.º 6101, acrescida de 25 %
6105	Com ocupação de junções entre centrais	Taxa n.º 6102, acrescida de 25 %
B — Circuito entre redes locais distintas de um mesmo grupo de redes		
6111	Para transmissão da voz ou de imagens fixas a dois fios	Taxa n.º 6102
Para transmissão de dados:		
Até 200 bauds:		
6112	a) Ligação regional	Taxas n.ºs 6134 a 6142, aplicadas à distância d (nota 2)
b) Prolongamentos da ligação regional até aos locais do assinante:		
6113	Por cada prolongamento a dois fios	Taxa n.º 6155
6121	Além de 200 bauds	Taxa n.º 6102, acrescida de 25 %
C — Circuito entre redes locais de grupos de redes distintas		
a) Ligação interurbana (nota 3):		
Para transmissão da voz ou de imagens fixas:		
6131	Até 50 km	665\$00 $\times D$
6132	Até 100 km	13 250\$00 + 400\$00 $\times D$
6133	Além de 100 km	40 000\$00 + 132\$50 $\times D$
Para transmissão de dados:		
50 bauds:		
6134	Até 50 km	100\$00 $\times D$
6135	Até 100 km	2000\$00 + 60\$00 $\times D$
6136	Além de 100 km	6000\$00 + 20\$00 $\times D$
100 bauds:		
6137	Até 50 km	200\$00 $\times D$
6138	Até 100 km	4000\$00 + 120\$00 $\times D$
6139	Além de 100 km	12 000\$00 + 40\$00 $\times D$
200 bauds:		
6140	Até 50 km	400\$00 $\times D$
6141	Até 100 km	8000\$00 + 240\$00 $\times D$
6142	Além de 100 km	24 000\$00 + 80\$00 $\times D$
6143	Além de 200 bauds	Taxas n.ºs 6131 a 6133, acrescidas de 25 %
Para transmissão musical:		
6146	Até 10 KHz	Taxas n.ºs 6131 a 6133, acrescidas de 50 %
6149	Até 15 KHz	Taxas n.ºs 6131 a 6133, acrescidas de 100 %
6152	Estereofonia	Taxas n.ºs 6131 a 6133, acrescidas de 300 %

Número das taxas		Taxas
	b) Prolongamentos da ligação interurbana até aos locais do assinante:	
6155	Por cada prolongamento a dois fios	1 400\$00
D — Circuitos CAM		
	a) Ligação Lisboa-Funchal — Ligação Lisboa-Ponta Delgada:	
6161	Para transmissão da voz ou de imagens fixas	105 000\$00
	Para transmissão de dados	42 000\$00
6162	50 bauds:	
	b) Prolongamentos da ligação CAM até aos locais do cliente:	
6169	Por cada prolongamento a dois fios	Taxas n.º 6131 a 6155
F — Circuitos para outras aplicações		
6410	Para aplicações especiais não previstas, a autorizar casualmente	Taxas a fixar para cada tipo de utilização
G — Circuitos com qualidades especiais		
Circuitos com características de qualidade de acordo com o estabelecido no parágrafo 3 do Parecer n.º 1020 do CCITT:		
6501	Ligações nacionais	Taxas das utilizações normais, acrescidas de 50%
6503	Circuitos com outras características de qualidade	Taxa a fixar para cada caso

Número das taxas		Taxas
Postos telegráficos a mais de 50 bauds:		
Posto normal:		
6721	Taxa fixa	Taxa n.º 6701
	Taxas adicionais	Taxas n.º 6704 e 6705, aumentadas proporcionalmente à variação de velocidade telegráfica.
Posto emissor para rede de difusão telegráfica, incluindo um teleimpressor emissor, o equipamento de difusão na central dos CTT e a ligação local entre os dois:		
6722	A 75 bauds	16 250\$00
6723	A 100 bauds	18 750\$00
Posto receptor de rede de difusão telegráfica, incluindo um teleimpressor só receptor e a sua ligação ao equipamento de difusão na Central dos CTT:		
6724	A 75 bauds	5 000\$00
6725	A 100 bauds	6 250\$00
Equipamento de linha:		
6730	Modem para transmissão de dados	Taxa a fixar para cada tipo de modem
Dispositivo multiponto:		
6738	Até quatro ligações	1 250\$00
6739	Cada ligação suplementar	625\$00
Outros equipamentos acessórios:		
6741	Telefone com alimentação local	Taxa n.º 3115
6742	Comando para funcionamento em local de cada posto telegráfico	1 250\$00
6743	Comando para utilização de aparelhos telegráficos em vários postos	Taxas dos aparelhos supridos
6744	Alimentador de corrente telegráfica	120\$00
6745	Enrolador de papel para teleimpressor	Taxa n.º 4113

V — Serviços subsidiários

Número das taxas		Taxas
Mudanças:		
Por cada terminal de circuito sem aparelhagem dos CTT/TLP:		
6801	Dentro do mesmo edifício	Taxa n.º 3202
6802	Para outro edifício	Taxa n.º 3221
Por cada terminal de circuito equipado com aparelhagem dos CTT/TLP:		
Posto telegráfico:		
6803	Dentro do mesmo edifício	Taxa n.º 4201
6804	Para outro edifício	Taxa n.º 4202
Posto telefónico:		
6805	Dentro do mesmo edifício	Taxa n.º 3202
6806	Para outro edifício	Taxa n.º 3221
6811	Modificação das características do posto telegráfico terminal	1 250\$00
Licenciamento de postos e linhas privadas sem ligação com a rede pública (taxas anuais):		
6821	Por cada posto	400\$00
6822	Por cada quilómetro de linha ou fracção	200\$00
6823	Circuito para televisão	2 000\$00

Nota 1. — C é o comprimento real do circuito, em hectómetros, incluindo os prolongamentos até aos locais do assinante.

Nota 2. — d é a distância, em quilómetros, medida em linha recta, entre as estações principais das redes telefónicas onde se situam os locais do assinante.

Nota 3. — D é a distância, em quilómetros, medida em linha recta, directamente entre as estações centros dos grupos a que pertencem as redes telefónicas onde se situam os locais do assinante.

Nota 4. — Nos sistemas de circuitos alugados, constituindo redes privadas para interligação de vários postos terminais, cada circuito efectivamente constituído entre pontos de utilização pelo assinante é medido e taxado individualmente.

Nota 5. — Os nós das redes multipontos, situados em estações da rede pública para interligação de diversos circuitos, são considerados, para efeitos de taxação, pontos de utilização efectiva pelo próprio assinante.

Nota 6. — Nos Açores e na Madeira os circuitos entre as ilhas do mesmo arquipélago são taxados como circuitos interurbanos.

Nota 7. — Nos feixes de circuitos para transmissão de dados até 200 bauds que utilizem ligações de tipo telegráfico há lugar para os seguintes descontos nas respectivas taxas de aluguer mensal:

2.º circuito — 20 %.

3.º circuito — 30 %.

4.º circuito — 40 %.

Nota 8. — As taxas n.ºs 6601, 6602, 6603 e 6607 já englobam os custos de instalação.

Nota 9. — A utilização dos circuitos por períodos superiores a oito dias será taxada como aluguer mensal (taxa de instalação mais taxa de assinatura mensal).

Nota 10. — As taxas n.ºs 6604 a 6606 serão adicionadas à taxa de instalação n.º 6603 e o seu total não ultrapassará o valor da soma desta com a da assinatura mensal do circuito.

O Ministro dos Transportes e Comunicações, *José Carlos Pinto Soromenho Viana Baptista*.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 3/82

Princípio da descentralização administrativa — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Organização das autarquias locais — Constitucionalidade orgânica de normas de decreto-lei não inovadoras.

Ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República, o Provedor de Justiça solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro. Por despacho do Presidente do Conselho da Revolução foi solicitado a esta Comissão Constitucional, nos termos da alínea a) do artigo 284.º da Constituição, que emitisse o competente parecer.

Notificado o Primeiro-Ministro para, se assim o desejasse, se pronunciar sobre a questão nos termos do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho (Estatuto da Comissão Constitucional), apresentou ele fotocópia do parecer da Direcção dos Serviços Jurídicos e do Contencioso do Gabinete da Área de Sines, que mereceu a concordância do conselho de gestão daquele Gabinete, do Secretário de Estado do Planeamento e do Ministro das Finanças.

Distribuído o processo e apresentado o projecto de parecer, não logrou a posição nele defendida vencimento, pelo que se impôs a mudança de relator.

Cumpra agora emitir o parecer solicitado.

I) Delimitação do objecto do parecer

A publicação do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro, obedeceu ao imperativo, a que alude o seu relatório, de «repensar Sines no quadro de uma estratégia nacional de desenvolvimento e, do mesmo modo, repensar o enquadramento legal do Complexo», designadamente «no que toca ao órgão responsável pela área respectiva, o Gabinete da Área de Sines (GAS)». Subjacente ao diploma está «o conceito de que a função do Gabinete é a de planear, coordenar e promover o desenvolvimento económico e social da área, bem como a de cuidar da racional aplicação dos dinheiros públicos e do bom aproveitamento do património que lhe está afecto» e não a «de execução de obras nem tão-pouco a gestão directa de explorações». Para tanto «procura-se aproximar o GAS do modelo empresarial, sem, no entanto, pôr em causa a sua inserção na Administração Central».

É neste contexto de pensamento que o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, define por extenso, e dentro das atribuições gerais referidas no artigo 4.º⁹⁴, as competências especialmente deferidas ao GAS. E depois de o ter feito nas dezasseis alíneas do n.º 1, acrescenta um n.º 2, cuja inconstitucionalização é precisamente solicitada pelo Provedor de Justiça, do teor seguinte:

2 — A realização dos empreendimentos incluídos nos planos aprovados pelo Governo e cuja execução fique a cargo do GAS não carece de pareceres, licenciamentos, autorizações ou aprovações legalmente exigidas para empreendimentos da mesma natureza, salvo aqueles que o Governo excluir da dispensa.

⁹⁴ Por manifesto lapso, o texto do artigo 5.º, n.º 1 (embora, também por lapso, falte a indicação deste número), menciona as «atribuições referidas no artigo 3.º», quando este artigo indica somente a sede do GAS.

Põe o Provedor de Justiça em evidência que a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, estabelece no seu artigo 62.º, n.º 2, alínea e), que «compete às câmaras municipais conceder licenças para construção e edificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei». Assim, argumenta, não poderá deixar de considerar-se que o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80 «teve em vista, pois, retirar às câmaras municipais da área de actuação do Gabinete da Área de Sines a competência geral para aprovação dos projectos de empreendimentos aprovados pelo Governo e a executar por este Gabinete». Ora, face aos artigos 239.º e 167.º, alínea h), da Constituição — e mesmo face ao último inciso da citada alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 79/77 —, parece dever concluir-se que «tal objectivo só se poderia constitucionalmente conseguir através da lei da Assembleia da República, e não de mero decreto-lei». Em suma, «só mediante outra lei em sentido próprio, emanada da Assembleia da República, se poderia ter consagrado o regime constante do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80».

Este entendimento é contestado no parecer da Direcção dos Serviços Jurídicos e do Contencioso do GAS a que já se fez referência, fundamentalmente com arrimo a dois argumentos. Por um lado o de que a disposição cuja inconstitucionalidade orgânica se argui «não é inovadora, posto que mais não é que a transcrição textual do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, que criou o GAS». E por outro lado o de que o GAS «tem a seu cargo a prossecução de interesses públicos nacionais, cuja realização o Estado entendeu por bem cometer-lhe, juntamente com os inerentes e respectivos poderes. Por não constituírem tais interesses interesses próprios das populações autárquicas», conclui o parecer em apreço «não ter sido violado, nem o normativo do artigo 239.º da Constituição, em particular, nem o dos restantes preceitos nela contidos e atinentes à autonomia local, em geral».

II) Sobre o exacto alcance da norma examinanda

Ainda antes que entremos no fundo do problema proposto importa fixar o conteúdo normativo do preceito cuja inconstitucionalidade se argui e sobre o qual se não depara também, no presente processo, com unanimidade de vistas. Com efeito, enquanto para o Provedor de Justiça «o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, tem em vista [...] retirar às Câmaras Municipais da área de actuação do GAS a competência geral para a aprovação dos projectos de empreendimentos aprovados pelo Governo e a executar por este Gabinete»⁹⁵, sustenta-se no ofício do conselho de gestão do GAS, que remete à Secretaria de Estado do Planeamento o parecer elaborado pela Direcção dos Serviços Jurídicos e do Contencioso, que aquela norma «não visou retirar às câmaras municipais da área de actuação do GAS competência para aprovar projectos, mas tão-somente assegurar a prossecução de interesses públicos nacionais cuja realização o Estado entendeu por bem cometer ao GAS, sem que tais interesses sejam próprios ou exclusivos das populações da área»⁹⁶.

Razão tem, nesta parte, o Provedor de Justiça, não o Conselho de Gestão do GAS. Nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, constitui competência da câmara municipal «conceder licenças para construção, edificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei».

É certo que, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, «não carecem de licenciamento municipal as obras de iniciativa dos serviços do Estado». Mas poderia pensar-se logo que esta disposição se encontraria revogada pela

⁹⁵ A fl.º 4 do presente processo. Sublinhados no original.

⁹⁶ A fl.º 10 do presente processo. Sublinhados nossos.

referida alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º, da Lei n.º 79/77, pois que o inciso final contido naquela alínea — «nos termos da lei» — quererá reportar-se apenas ao condicionalismo ou formalismo de processamento das aprovações em causa. Não se vê razão bastante, porém, para uma tal restrição interpretativa. Mais razoável é supor que um tal inciso constitui antes uma cláusula geral de remissão para as disposições legais, anteriores ou futuras, que de qualquer forma limitem, restrinjam ou regulamentem a competência em causa.

Ainda que seja desta forma, todavia, a verdade é que logo o n.º 2 do referido artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70 dispõe que «os projectos das obras a que se refere o número anterior, salvo quando se trate de obras em monumentos ou palácios nacionais, devem, porém, ser submetidos à prévia aprovação municipal, a fim de verificar a sua conformidade com os planos ou anteplos de urbanização e com as prescrições regulamentares aplicáveis». Pelo que se impõe concluir que o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, aqui em exame de constitucionalidade, tem pelo menos ⁹⁷ por objectivo ou como efeito retirar às câmaras municipais da área de actuação do GAS a competência geral para a aprovação dos projectos de empreendimentos cuja execução fique a cargo daquele Gabinete.

Nem contra esta conclusão se argumentará com êxito, neste contexto, com a circunstância de a actuação do GAS visar a prossecução de interesses públicos nacionais e não de interesses próprios ou exclusivos das populações da área. Pois parece claro que a Lei n.º 79/77 considerou decisiva para determinação da competência da câmara municipal, nesta matéria, a localização geográfica do empreendimento, retirando daí como que uma presunção de que ele interessaria, não necessariamente «apenas», mas «antes de mais», às populações da área em que se situasse. Para além de ser esse o ponto de vista dominante na tradição jurídica portuguesa relativa aos municípios, bem se compreende que ele não pudesse deixar de prevalecer numa lei que se inscreveu num amplo movimento legislativo destinado a dar execução ao artigo 239.º da Constituição, e ao princípio da descentralização administrativa nele consignado. Nem, a ser de outro modo, haveria aqui qualquer problema de conflito ou de sobreposição de competências, tornando-se então supérflua qualquer regulamentação do tipo da contida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70 ou, inclusivamente, a própria disposição do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80. Esta quis ou tem por efeito, em conclusão, limitar, relativamente às câmaras municipais da área de actuação do GAS, a competência geral que lhes advinha dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e 62.º, n.º 2, alínea e), da Lei n.º 79/77. Mas será por isso inconstitucional?

III) O problema de inconstitucionalidade material

Poderia ser-se tentado logo a concluir pela afirmativa na base de que o preceito em análise contraria o princípio da descentralização administrativa e, por consequência, violaria materialmente o disposto no artigo 239.º da Constituição. Não parece, porém, que uma tal violação possa ter-se por subsistente.

1. O *princípio da descentralização administrativa* é reconhecido e assegurado pela Constituição portuguesa na sua mais ampla acepção e nos seus diversos sentidos ⁹⁸. Assim, logo o artigo 6.º, n.º 1, dispõe que o Estado respeita na sua organização o princípio

⁹⁷ Diz-se «pelo menos» para prevenir a hipótese — atrás considerada, se bem que em definitivo recusada — de dever entender-se revogado o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70.

da descentralização democrática da Administração Pública. Por seu turno, o artigo 239.º assegura institucionalmente o princípio em matéria de organização, atribuições e competência das autarquias locais. E, por outro lado ainda, o artigo 268.º estatui que, para efeito da estruturação da Administração Pública, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo ⁹⁹.

Com esta extensão, parece seguro que o fundamento do princípio não residirá só ou nem tanto em razões de eficiência ou de eficácia da administração¹⁰⁰, mas ainda e sobretudo numa garantia da liberdade pessoal. Liberdade que se relaciona em geral, por um lado, com o valor democrático da participação¹⁰¹ — da recuperação da pessoa humana individual para a coisa pública, através de um processo que aproxima a tomada de decisões dos núcleos sociais mais próximos da pessoa, aproveitando o melhor entendimento que existe de problemas mais simples e mais vizinhos, a realização de interesses pessoais imediatos e o desaparecimento ou encurtamento, que assim se verifica, da distância entre o Homem e o Estado. E liberdade que desta maneira se relaciona, por outro lado, com um sistema de mais efectiva protecção dos direitos do homem, através da existência de corpos sociais intermédios dotados de autonomia suficiente. Por isso tudo surge a descentralização como processo de realização da liberdade: de fomento das liberdades activas através da participação em comunidades intermédias; e de defesa das liberdades fundamentais através da distribuição territorial do poder ¹⁰².

Bem se compreende que, com este fundamento e com o programa ambicioso que dele decorre, a descentralização deva revestir as mais diversas formas e sentidos ¹⁰³. Destas, porém, são duas as que assumem maior relevância, tanto em geral como para o tema que neste parecer se debate.

É a primeira a da chamada «descentralização em sentido próprio», «de base territorial» ou «autárquica» («administração autónoma»), a que a nossa Constituição se refere nos artigos 237.º e seguintes. Ela significa primariamente que às autarquias deve ser

⁹⁸ Fundamental sobre todo o problema, Baptista Machado, «Participação e Descentralização», separata da *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXII, 1975.

⁹⁹ Também o artigo 94.º, n.º 3, afirma que «o implemento do Plano deve ser descentralizado, regional e sectorialmente». Mas, como bem acentuam Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, p. 224, é duvidoso se a Constituição pretende referir aqui uma autêntica descentralização ou uma mera desconcentração.

¹⁰⁰ Razões relacionadas com a convicção de que a centralização de funções decisórias no Estado atrasa a solução dos problemas públicos e distancia a realidade das coisas das pessoas incumbidas de delas se ocuparem. Cf. Martinez Esteruela, *La enemistad política*, Barcelona, Nauta, 1971, p. 45.

¹⁰¹ Sobre esta, cf. o parecer n.º 18/78 desta Comissão (*Pareceres da Comissão Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional, vol. 6.º, 1979, pp. 27 e segs.) e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, vol. II, 1981, pp. 95 e segs., e, nas suas relações com o conceito de descentralização, Baptista Machado (n. 5), pp. 35 e segs., e Martinez Esteruela (n. 7), pp. 46 e 171 e segs. Cf. ainda K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Muller, 11.ª ed., 1978, p. 190, e Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, vol. I, 1980, p. 183.

¹⁰² Neste preciso sentido se pode afirmar que os corpos sociais intermédios são *obras* ou *realizações da liberdade*. Mas porque esta é sempre, antes de tudo, a liberdade *da* pessoa, decorre daí, no pensamento de Max Muller, «Freiheit», in *Sacramentum Afundi. Theologisches Lexikon für die Praxis*, Freiburg i. B., Herder, vol. III, p. 86, o consequente *princípio da subsidiariedade*, segundo o qual aquilo que uma comunidade mais pequena pode executar não lhe deve ser retirado por uma comunidade maior e mais distanciada da pessoa. Que, com isto, nada sofre — bem ao contrário — o princípio constitucional da democracia social e económica, torna-se, deste ponto de vista, seguro (v., no entanto, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, II, Coimbra, Almedina, 1981, p. 181).

¹⁰³ Sobre as concretas manifestações destas formas e sentidos, cf., em direito europeu ocidental comparado, L. J. Sharpe (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage, 1979, especialmente pp. 9 e segs.

garantido o direito de regular em auto-responsabilidade, no âmbito da lei, todos os assuntos que directamente respeitam à comunidade local ¹⁰⁴; ou, nas palavras de Baptista Machado, «que a autarquia, através dos seus órgãos, define um interesse próprio (interesse colectivo da autarquia) e exprime uma vontade própria (vontade colectiva da autarquia) na prossecução desse interesse» ¹⁰⁵.

A outra forma de descentralização com interesse no presente contexto é a da chamada «descentralização técnica ou por serviços» («administração indirecta ou mediata»), referida nos artigos 268.º, n.º 2, e 202.º, alínea d), da Constituição. Trata-se aqui, essencialmente, da transferência de funções específicas dos órgãos centrais estaduais para institutos públicos, de âmbito nacional ou local, dotados de autonomia e aos quais cabe por isso prosseguir livremente o conjunto de interesses postos a seu cargo pela entidade de tutela, mas à qual aqueles se não encontram hierarquicamente subordinados ¹⁰⁶.

Nota comum às duas formas de descentralização é que nelas não esteja em causa uma simples desconcentração, através da qual se opera a mera transferência de competências dos órgãos centrais para órgãos periféricos do Estado, mas uma verdadeira transferência de competências do Estado para entes territoriais ou institutos públicos personificados ¹⁰⁷.

2. Mas se assim é, e se bem se reparar, as normas cujo conflito dá origem ao problema de constitucionalidade em exame — de um lado o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e o artigo 62.º, n.º 2, alínea e), da Lei n.º 79/77; e do outro lado o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80 — não se opõem como se fossem manifestação, umas do princípio da descentralização administrativa, a outra de tendências centralistas. Pelo contrário, deve dizer-se que todas elas são produto do princípio da descentralização administrativa, se bem que aquelas no plano da descentralização de base territorial e da consequente administração autónoma, esta, diferentemente, no plano da descentralização por serviços e da consequente administração indirecta do Estado.

Sendo isto de per si evidente no que toca às normas atributivas de competência às câmaras municipais, resta pô-lo em relevo no que respeita à norma atributiva de competência ao GAS. Ora, do que se trata neste, segundo a configuração jurídica que lhe foi por último atribuída pelo Decreto-Lei n.º 487/80, é de um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e património próprio (artigo 1.º), com uma área demarcada como zona de actuação directa (artigo 2.º) na qual lhe compete, em geral, planear, coordenar e promover o desenvolvimento económico e social, devendo prestar especial atenção à articulação e potenciamento dos complexos industrial e portuário, bem como às implicações destes na qualidade de vida (artigo 4.º, n.º 1). Parece pois estarem aqui presentes todas as notas que atrás vimos caracterizarem as hipóteses de descentralização por serviços e de consequente administração indirecta do Estado.

É certo que no relatório do Decreto-Lei n.º 487/80 se afirma também que a nova regulamentação do GAS não pretende «pôr em causa a sua inserção na Administração

¹⁰⁴ Assim é interpretado também, pela respectiva jurisprudência constitucional, o princípio da «Selbstverwaltung» de base territorial, contido no artigo 28, II, da «Grundgesetz» alemã federal. Cf. por todos Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Köln, Otto Schmidt, 6.ª ed., 1979, pp. 584 e segs.

¹⁰⁵ Baptista Machado (n. 5), p. 16. Cf. também A. Queiró, A Descentralização Administrativa «sub specie iuris», Coimbra, Atlântida, 1974, pp. 8 e segs.

¹⁰⁶ Cf. A. Queiró (n. 12), pp. 13 e segs.; Baptista Machado (n. 5), pp. 5, 6, e 14; Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 6), pp. 41 e 463.

¹⁰⁷ Sobre o ponto, cf. Baptista Machado (n. 5), pp. 4 e segs., em nota; e também Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 6), pp. 41 e 463, Martinez Esteruela (n. 7), p. 50, e Freitas do Amaral, v. «Descentralização — Dir. Adm.», in *Enciclopédia Verbo*, Lisboa, Verbo, vol. 6.º, 1967, cols. 1068 e segs.

Central». Mas o alcance desta afirmação há-de circunscrever-se, concretamente, às estatuições normativas contidas no diploma. E destas o que se retira, em termos de «inserção na Administração Central», é apenas, por um lado, que o GAS prosseguirá as suas atribuições em cooperação com as autoridades e serviços competentes e em harmonia com o plano e orientações do Governo (artigo 4.º, n.º 3); e, por outro lado, que o Conselho de Ministros e alguns ministros, em especial o Ministro das Finanças e do Plano, possuem diversas competências no que toca à nomeação de membros dos órgãos do GAS, à autorização de despesas várias, à criação e extinção de alguns departamentos, à aprovação de alguns documentos de previsão relativos à gestão financeira e patrimonial, etc. Não haverá aqui, pois, nada que irremediavelmente exceda os poderes de direcção — se bem que associados a uma relação de simples tutela interna, que não de verdadeira hierarquia¹⁰⁸ — dos serviços e da actividade da administração indirecta do Estado; poderes aqueles que a Constituição, na alínea d) do seu artigo 202.º, expressamente declara competirem ao Governo.

3. Perguntar-se-á, porém: como se passam as coisas quando as duas formas de descentralização administrativa — a de base territorial e a por serviços — se sobrepõem conflitualmente, como no caso concreto sucede? Qual a forma constitucionalmente correcta de operar a necessária delimitação de competências?

Uma primeira via de solução seria a de afirmar que, em tais hipóteses, a administração autónoma deveria sempre sobrepor-se à administração indirecta, pois que aquela seria, do ponto de vista jurídico-constitucional, de hierarquia, de relevância, ou de valor superior a esta. E argumentar-se-ia para tanto com a circunstância de a administração autónoma se traduzir numa verdadeira autonomia face ao Estado, ser imediata expressão do povo constituído em corpo eleitoral, possuir uma orientação que pode divergir da do Estado e até contrastar com ela e um poder de autodeterminação que não pode ser de todo eliminado sob pena de se eliminar a própria autarquia¹⁰⁹.

Mas, ainda quando os argumentos apontados possam em si mesmos ser considerados procedentes, não parece que a conclusão deva sufragar-se. Pois também em favor da administração indirecta se apontará o facto de ela ser ainda estadual e, portanto, apesar de descentralizada, participante da comunidade estadual e da sua soberania¹¹⁰. Não deve por isso estabelecer-se, do ponto de vista jurídico-constitucional, uma qualquer hierarquização ou relação de supra/infra-ordenação entre as duas espécies de administração descentralizada.

A mútua delimitação entre elas — e o conseqüente critério de solução de eventuais conflitos — parece dever alcançar-se a outra luz. Esta residirá em que, na administração indirecta, ao instituto público cabe em princípio¹¹¹ realizar um interesse ou conjunto de interesses gerais, estaduais ou nacionais, como tal definidos pela comunidade

¹⁰⁸ Pormenorizadamente sobre o tema, Baptista Machado (n. 5), pp. 10 e segs., e A. Queiró (n. 12), pp. 20 e segs.

¹⁰⁹ Sobre estes argumentos, cf. Giannini, v. «Autonomia», in *Enciclopédia del Diritto*, Milan, Giuffré, vol. IV, 1959, p. 364; Baptista Machado (n. 5), pp. 9 e segs., e, quanto ao último, o Acórdão n.º 255 da Comissão Constitucional, de 31 de Julho de 1980 (apêndice ao *Diário da República*, de 28 de Julho de 1981, p. 13).

¹¹⁰ Giannini e Baptista Machado (n. 16).

¹¹¹ A. Queiró (n. 12), p. 22, acentua que «o instrumento técnico da descentralização funcional pode ser utilizado também para a prossecução de interesses públicos locais, personalizando-se serviços públicos distraídos da organização administrativa das pessoas colectivas públicas territoriais ou cuja gestão a estas pessoas colectivas, de qualquer modo, poderia ser confiada». Mas, para os fins deste parecer, pode abstrair-se deste aspecto das coisas.

nacional e postos a cargo daquele pela administração central. Diferentemente, na administração autónoma de base territorial trata-se sempre e só de prosseguir interesses definidos pela própria autarquia local e que digam respeito à respectiva comunidade local — neste sentido «um interesse colectivo próprio, diferente do interesse geral do Estado, uma vontade colectiva diferente da vontade geral dos cidadãos do Estado»¹¹²

Chegados aqui poderemos concluir que a administração autónoma de base territorial, sendo em princípio livre na definição do interesse, encontra-se todavia jurídico-constitucionalmente limitada — como aliás logo resulta do artigo 237.º, n.º 2, da Constituição: «As autarquias locais [...] visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»— aos assuntos que esgotam os seus efeitos no círculo local respectivo, isto é, circunscrita àquelas tarefas que se relacionam específica e directamente com uma certa comunidade local e por esta podem ser executadas em auto-responsabilidade e autonomia. Mas já excederia o seu âmbito de competência jurídico-constitucionalmente fixado quando pretendesse definir um interesse que ultrapassa a respectiva comunidade para se inscrever como interesse geral, supra-local, por força do qual se impõe à generalidade um ónus ou se visa libertá-la de um dano ou prejuízo¹¹³. Sendo assim, bem se aceitará que, em caso de conflito entre o interesse geral e o local, possa o legislador ordinário definir os limites que a este interesse devam ser postos em homenagem àquele — desde que, naturalmente, a limitação não seja uma tal que destrua o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma. Garantia que, desta forma, sem prejuízo da definição autárquica do interesse local, residirá sobretudo em que só o legislador poderá limitá-lo em função de um interesse geral por ele definido.

Não levantará dúvidas, deste ponto de vista, a qualificação dos interesses prosseguidos pelo GAS como interesses gerais ou nacionais e, de todo o modo, claramente supra-locais. E não tanto em função da dimensão financeira do projecto que lhe está cometido, quanto sobretudo da circunstância de ele, ultrapassando mesmo já a finalidade de constituição de um pólo de desenvolvimento urbano-industrial alternativo às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, se apresentar como peça integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Não pertence a nenhuma autarquia local decidir do bom ou mau fundamento da forma escolhida de realização destes interesses, nem das finalidades que ao projecto se assinalam, nem dos poderes que para a sua prossecução são conferidos a um ente público personalizado. Isso é tarefa apenas da comunidade constituída em Estado.

Nem se diga por último que, sendo assim em geral, já o não será concretamente quanto à dispensa da aprovação municipal dos projectos de empreendimentos cuja execução fique a cargo do GAS, porque aqui estão de novo em jogo interesses colectivos locais bem definidos. Se assim fosse, ter-se-ia encontrado um meio de obstar à prossecução de interesses gerais em nome da autonomia local, pois que todos os empreendimentos, por nacionais que sejam, radicam geograficamente numa área determinada e portanto, em princípio, no âmbito de uma autarquia local. Mas não parece que seja assim nem deste modo se apouca a autonomia local. Tudo está na qualificação de um concreto interesse como nacional ou local e na possibilidade da sua realização indiferente na área de uma ou de outra comunidade local. Se o interesse for, objectivamente, um interesse geral, e se, para além disto, a sua realização efectiva dever, em nome do próprio interesse, realizar-se na área geográfica de uma certa comunidade local — será então seguro não se opor a Constituição a que a lei entregue a sua realização, exclusiva ou predominante, à administração estadual indirecta.

¹¹² Baptista Machado (n. 5), p. 15.

¹¹³ Assim tem decidido também o Tribunal Constitucional Federal Alemão. Cf. Leibholz/Rinck (n. 11), p. 589.

IV) O problema de inconstitucionalidade orgânica

Determinado que a norma em exame não contraria o princípio da descentralização administrativa e não viola materialmente o disposto no artigo 239.º da Constituição, resta ainda estabelecer se ela proveio de órgão constitucionalmente competente para a editar. Pois pode sustentar-se que, nos termos do artigo 167.º, alínea h), e do próprio artigo 239.º da Constituição, só a Assembleia da República, não o Governo, teria competência para uma norma como a do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80. Donde se concluiria — e foi esse o ponto de vista defendido pelo primeiro relator deste processo e que, não logrando fazer vencimento, determinou a sua mudança — pela inconstitucionalidade orgânica da norma em análise. Dir-se-á, em seguida, das razões por que a maioria da Comissão não acompanha uma tal conclusão.

É certo que já em parecer anterior desta Comissão Constitucional se sustentou¹¹⁴ que a organização das autarquias locais a que se refere a alínea h) do artigo 167.º — tendo sobretudo em conta a necessidade da sua conjugação com o disposto nos artigos 238.º, 239.º e 249.º — deve ser entendida «em termos amplos, por forma a abranger não só o regime dos órgãos autárquicos, mas também as atribuições das autarquias e a competência dos seus órgãos, isto é, todo o estatuto das autarquias locais»¹¹⁵. Haveria pois, seguramente e pelo menos, que interpretar o termo «organização» num sentido mais extenso do que a definição e o regime dos órgãos autárquicos — até porque uma tal definição consta já da Constituição¹¹⁶.

Certo é também, por outro lado, que a definição do interesse geral prosseguido pelo GAS e das formas e meios concretos da sua prossecução caberia ao Governo, no uso dos poderes que lhe são conferidos pelos artigos 201.º, n.º 1, alínea a), e 202.º, alínea d). Mas uma vez que uma tal definição importasse — como vimos que importa no caso concreto — intromissão no âmbito das competências das autarquias locais, exigiria ela, para sua legitimação, o recurso a *lei formal* e, por conseguinte, à intervenção da *Assembleia da República* na regulamentação de uma tal intromissão ou na autorização para que o Governo a fizesse.

Só que a norma em exame de constitucionalidade não é uma *norma inovadora* no sistema jurídico português, antes mera e exacta reprodução da norma que constava já do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, que criou o GAS. E não só, acrescente-se, a nova norma é textual ou literalmente igual à anterior, como o novo contexto normativo em que se insere em nada alterou a anterior substância preceptiva. Demonstrado ficou atrás, por outro lado, que a alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 79/77, através do seu inciso final — «nos termos da lei» —, quis justamente remeter para as disposições legais, tanto futuras como anteriores, que de qualquer forma limitassem, restringissem ou regulamentassem a competência, por aquela lei atribuída às câmaras

¹¹⁴ Seguindo a opinião de Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 6), p. 334.

¹¹⁵ Parecer n.º 9/80, de 18 de Abril (*Pareceres da Comissão Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. 11.º, 1981, p. 245).

¹¹⁶ Sem que por isso, anote-se, se fique obrigado a interpretar aquele termo numa acepção tão ampla que o faça coincidir com a totalidade das matérias constantes do artigo 239.º — com a consequência de que o Governo se veria impossibilitado de, por decreto-lei, confiar a um órgão autárquico a mais insignificante das competências. Ainda aqui — e muito particularmente aqui — parece válida a cláusula, implícita em todo o artigo 167.º da Constituição, de que reservado à Assembleia da República é verdadeiramente, dentro dos assuntos nomeados naquele preceito, aquilo que, pelo seu *relevo*, deva substancialmente constituir *matéria de lei* e ser posto, deste modo, na *directa* incidência da regra da maioria (assim o parecer n.º 22/79 desta Comissão, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 9.º, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1980, pp. 45 e segs.)

municipais, para conceder licenças para construção, edificação ou conservação, bem como para aprovar os respectivos projectos. Quis, numa palavra, ressaltar a vigência de disposições como, precisamente, a do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 270/71.

Ora, para casos destes tem esta Comissão Constitucional defendido, sem excepções, a conclusão de que não pode falar-se então em inconstitucionalidade orgânica da norma nova, nomeadamente se a constitucionalidade orgânica da norma anterior — como é aqui o caso — não desse razões para ser contestada. E baseia esta sua conclusão em que, deste modo, a emissão da norma nova em nada afectou a reserva de competência da Assembleia da República, tudo se passando como se o novo legislador — o Governo — se tivesse mantido inactivo em tal matéria, abstendo-se de legislar¹¹⁷.

Esta jurisprudência é integralmente de manter, dela resultando imediatamente que a constitucionalidade orgânica do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80 não deve ser posta em causa.

V) Conclusão

As considerações anteriores conduzem à conclusão de que a norma em exame não infringe o disposto na Constituição nem os princípios nela consignados, nomeadamente o princípio da descentralização administrativa contido no artigo 239.º e o âmbito de reserva de competência da Assembleia da República a que se refere a alínea h) do artigo 167.º

Por isso, a Comissão Constitucional emite parecer no sentido de que o Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro, que reestruturou o Gabinete da Área de Sines.

Lisboa e Comissão Constitucional, 12 de Janeiro de 1982. — Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Joaquim Costa Aroso — José Manuel Cardoso da Costa — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — *Hernâni de Lencastre* vencido, nos termos da declaração que apresento neste mesmo acto) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

No projecto de parecer que apresentámos, concluíamos pela inconstitucionalidade orgânica do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro, por violação dos artigos 167.º, alínea h), e 239.º, da Constituição da República Portuguesa.

De harmonia com o que ali se dispõe, a realização dos empreendimentos incluídos nos planos aprovados pelo Governo a cargo do GAS dispensa qualquer outra autorização ou aprovação.

Fica assim afastada a intervenção da competente autarquia na realização de empreendimentos dentro da sua área, para o que basta acharem-se estes incluídos nos planos aprovados pelo Governo.

¹¹⁷ Cf., pareceres n.ºs 2/79 (*pareceres da Comissão Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. 7.º, 1980, pp. 190 e segs.), 24/80 e 29/80 (ainda não publicados).

O argumento de tratar-se de interesses públicos nacionais e não de «interesses próprios» das populações autárquicas não colhe, porque não é isso que está em causa para um juízo de inconstitucionalidade orgânica.

E o pretender-se, como se vê do despacho ministerial, que não existe inconstitucionalidade só porque, com diverso entendimento, se podia chegar a um «bloqueio», enfim, a pôr em causa «a capacidade autêntica de intervenção do Estado na prossecução de interesses nacionais» — citamos — enferma, quanto a nós, de uma petição de princípio.

O que importa, cremos, para um juízo dessa natureza, não é, efectivamente, saber se os interesses nacionais devem prevalecer sobre os interesses autárquicos, mas sim o de saber a quem compete, constitucionalmente, tirar essa conclusão; ou, mais precisamente, se a Lei Fundamental atribui ao Governo competência para socorrer-se de um decreto-lei para esse efeito; e entendemos que não.

Dentro do princípio universalmente aceite de que não se pode ser juiz em causa própria, a solução dos conflitos de interesses na dicotomia poder central e poder local não deve caber, pensamos, a uma das partes, neste caso ao Governo.

E é essa a leitura, de resto, que fazemos da mesma Lei Fundamental [cit. artigos 167.º, alínea h), e 239.º].

Conferiu esta à Assembleia da República a competência exclusiva para legislar sobre a organização das autarquias locais; e sendo por lei, como expressamente aí se estabelece, que tal organização, atribuições e competência devem ser reguladas.

Foi precisamente na sequência de tais preceitos constitucionais que surgiu a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, atribuindo às câmaras municipais a competência para aprovar os projectos de obras de construção, edificação ou conservação [seu artigo 62.º, n.º 2, alínea e)].

E, assim, quando o interesse nacional deva sobrepor-se ao interesse local, só à Assembleia da República, e não ao Governo, competirá legislar nesse sentido.

Esta a conclusão que tiramos.

E esta, em última análise, a questão que se põe, ou deve pôr-se.

Quanto à doutrina da não inovação para afastar a inconstitucionalidade, não a podemos aceitar, porque acabaria por nos levar a ignorar a própria Constituição que actualmente nos rege.

A disposição em causa (cit. n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80) apresenta-se, de facto, como a reprodução de igual número do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 270/71, precisamente o diploma que criou o referido GAS.

Um diploma, pois, anterior à Constituição, em cujo artigo 293.º, n.º 1, apenas se ressalvou o direito anterior não contrário a ela ou aos princípios nela consignados.

E a verdade é que não vemos uma razão séria para que uma disposição que contraria, quanto a nós, o princípio da descentralização administrativa acolhido pelos artigos 237.º e seguintes da Constituição se pudesse, após esta, e dado o preceituado pelo seu citado artigo 293.º, n.º 1, considerar como permanecendo ainda em vigor.

Não se trata, é certo, de uma inovação, mas de uma inovação, note-se, referida a uma disposição anterior à entrada em vigor da Constituição e que esta, pensamos, fez caducar, o que não é temerário concluir.

Portanto, o que se nos depara é a reposição de uma disposição que, por incompatível com a Lei Fundamental., deixara já de vigorar.

Repondo-a em vigor, por um decreto-lei, o governo invadiu, com isso, uma área de competência que a Constituição reserva, em exclusivo, para a Assembleia da República.

E daqui que, quanto a nós e sem menos respeito pela opinião que fez

vencimento, nos achemos perante um caso nítido de inconstitucionalidade orgânica. —
Hernâni de Lencastre.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 21/82

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 218.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Provedor de Justiça e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não declarar a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro, que reestruturou o Gabinete da Área de Sines.

Aprovada em Conselho da Revolução em 20 de Janeiro de 1982.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 26, de 1 de Fevereiro de 1982.)

Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro

Artigo 5.º

(Competência)

No âmbito das atribuições referidas no artigo 3.º, compete especialmente ao Gabinete da Área de Sines:

- a) Elaborar o plano geral e os correspondentes planos de pormenor de ordenamento da ocupação física do espaço e de desenvolvimento económico e social;
- b) Elaborar os programas de execução, anuais e plurianuais, bem como os respectivos esquemas financeiros e orçamentais;
- c) Submeter os respectivos planos e programas à aprovação do Governo;
- d) Promover a execução, pelas formas mais adequadas, dos empreendimentos previstos no plano e programas, coordenando-os e fiscalizando-os com vista a ser garantida a observância dos prazos, qualidade de execução e demais condicionalismos fixados;
- e) Propor que fique a seu exclusivo cargo a execução dos empreendimentos que, por razões excepcionais, não possam ser objecto do disposto na alínea anterior;
- f) Estudar os regimes de exploração mais convenientes para os empreendimentos, propondo e promovendo a constituição das entidades gestoras adequadas, designadamente institutos públicos, empresas públicas, privadas ou cooperativas ou sociedades de economia mista, podendo o GAS, mediante autorização do Ministro das Finanças e do Plano, tomar capital nas referidas sociedades sem sujeição ao disposto no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 322/79, de 23 de Agosto;
- g) Gerir directamente, quando superiormente for considerado conveniente e a título transitório, a exploração dos empreendimentos referidos na alínea anterior;
- h) Propor ao Governo as providências que considere convenientes para assegurar o cabal desempenho das suas atribuições, tendo em atenção a sua adequação institucional às fases diversas da evolução do projecto de Sines;
- i) Assegurar o melhor aproveitamento e rendibilidade dos empreendimentos, quer fomentando a instalação das actividades económicas que se mostrem aconselháveis para o efeito, quer promovendo a criação ou adaptação das infra-estruturas e dos equipamentos necessários, incluindo organizações e meios indispensáveis à prestação de serviços de utilização geral ou comum aos vários sectores de actividade;
- j) Propor ou efectuar os estudos conducentes ao melhor aproveitamento das actividades económicas instaladas ou a instalar na área e das matérias-primas ou outros recursos existentes, assegurando a coordenação das acções indispensáveis à realização dos correspondentes objectivos;
- k) Conceder apoios especiais a entidades cuja constituição, instalação, funcionamento ou desenvolvimento na sua área de actuação directa sejam consideradas especialmente necessárias à prossecução das suas atribuições, nos casos e condições que forem autorizados por despacho do Ministro das Finanças e do Plano;
- l) Promover junto das câmaras municipais da sua zona de actuação directa o embargo e a demolição das obras e trabalhos efectuados com inobservância dos planos ou sem a sua autorização ou licença, quando exigidas;
- m) Pronunciar-se, anteriormente à decisão pelas entidades oficiais competentes, sobre os pedidos de instalação, na área e zonas limítrofes, de actividades económicas sujeitas a autorização, licenciamento ou outro condicionamento legal;
- n) Proceder à aquisição dos terrenos e outros imóveis necessários à realização de trabalhos, bem como à execução dos planos, promovendo a respectiva expropriação,

quando necessária;

o) Proceder à cedência, de acordo com os regimes previstos na lei, dos terrenos necessários para os empreendimentos e actividades cuja execução ou iniciativa não fique a seu cargo;

p) Proceder à alienação de bens ou direitos e à celebração de quaisquer outros negócios jurídicos que sejam necessários para dar execução às deliberações do Governo sobre os regimes a adoptar para a gestão dos diversos empreendimentos ou para a prática de qualquer acto da sua competência.

2 — A realização dos empreendimentos incluídos nos planos aprovados pelo Governo e cuja execução fique a cargo do GAS não carece de pareceres, licenciamentos, autorizações ou aprovações legalmente exigidos para empreendimentos da mesma natureza, salvo aqueles que o Governo excluir da dispensa.

3 — Havendo discordância, nos casos previstos na alínea m) do n.º 1, entre o GAS e a entidade competente para conhecer do pedido, a questão será objecto de despacho conjunto do ministro das Finanças e do Plano e do Ministro que tutela a referida entidade.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 4/82

Poder das regiões autónomas de participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito — Autonomia das regiões — Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas».

Ao abrigo do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e da alínea b) do artigo 22.º do Estatuto Provisório da Madeira (Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril), a assembleia regional da Madeira solicitou ao Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro, e ofereceu como fundamentação o texto da Resolução n.º 17/81, de 14 de Julho, daquela assembleia regional. Posteriormente, idêntico pedido foi dirigido ao Conselho da Revolução pela assembleia regional dos Açores, instruído com o texto da Resolução n.º 8/81, de 3 de Junho, daquela assembleia regional, com a proposta de resolução e com o parecer da Comissão Permanente de Organização e Legislação. Também este pedido foi enviado pelo Conselho da Revolução a esta Comissão Constitucional para parecer.

Notificado o Primeiro-Ministro, em ambos os casos, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, não foi por ele oferecida qualquer resposta.

Considerando que os dois pedidos referidos tinham exactamente o mesmo objecto e visavam o mesmo efeito, o presidente da Comissão Constitucional ordenou que, nos termos do n.º 2 do artigo 211.º do Código de Processo Civil, os autos do processo posterior fossem apensados ao processo de parecer anterior.

Cumpre agora emitir o parecer solicitado.

I) Objecto do parecer

A Lei n.º 33/77, de 28 de Maio, fixou a largura e os limites do mar territorial do Estado Português e estabeleceu, concomitantemente, uma zona económica exclusiva de 200 milhas. Segundo o artigo 7.º deste diploma, o Governo, «tendo em conta as normas de direito internacional do mar aplicáveis, [...] poderá elaborar regulamentação especial para a zona económica exclusiva, nomeadamente no que respeita a: [...] b) investigação científica».

Por seu turno, no Decreto-Lei n.º 119/78, de 1 de Junho, e «usando da autorização conferida pelo artigo 5.º da Lei n.º 33/77, de 28 de Maio, o Governo, ouvido o Chefe do Estado-Maior da Armada», decretou, por meio do artigo 2.º, n.º 1, a divisão da zona económica exclusiva em três subáreas: a do continente, a da Madeira e a dos Açores. E, explicitando o que já derivava da Lei n.º 33/77, assentou, na alínea a) do artigo 1.º, que deveria considerar-se «zona económica exclusiva» a zona na qual o Estado Português, de acordo com o direito internacional, tem direitos soberanos, «além de exercer jurisdição, nomeadamente [...] sobre investigação científica marinha e sobre a protecção do ambiente marinho».

Considerando esta legislação e ainda «que se torna necessário definir as condições em que se podem efectuar trabalhos de investigação científica na zona económica exclusiva portuguesa», o Governo editou o Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro. Através dele põe na dependência de autorização do Estado Português a realização, por quaisquer entidades — privadas ou públicas, nacionais, estrangeiras ou internacionais —, de actividades de investigação científica marinha na zona económica exclusiva (ZEE).

E põe depois os diversos requisitos e condições dentro dos quais uma tal autorização poderá ser concedida, bem como os termos e formalidades do processo de concessão.

É deste decreto-lei — e só dele — que as assembleias regionais da Madeira e dos Açores pedem ao Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade. Ambas se baseiam em que o legislador não ouviu os órgãos de governo regional sobre uma questão que, sendo decerto da competência de um órgão de soberania, todavia, é «respeitante às regiões autónomas» e em que uma tal omissão viola o disposto no n.º 2 do artigo 231.º da Constituição, tornando o decreto-lei em causa formalmente inconstitucional. A este fundamento acrescenta a assembleia regional da Madeira um outro: o de que existe «violação directa das atribuições da região autónoma da Madeira consagradas na alínea l) do n.º 1 do artigo 229.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 227.º da Constituição», pelo que o decreto-lei em exame deve também ser declarado materialmente inconstitucional.

Vejamos se estes fundamentos procedem e devem conduzir à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do decreto-lei examinado.

II) A questão dos poderes das regiões autónomas

Nos termos do artigo 229.º n.º 1, alínea l), da Constituição:

As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos:

l) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

Por seu turno, dispõe o n.º 2 do artigo 227.º que «a autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses». Poderão estes imperativos dizer-se violados pelo decreto-lei que disciplinou as actividades de investigação científica na ZEE? Impõe-se uma resposta negativa.

A alínea e) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição é, como a doutrina tem notado¹¹⁸, uma das perspectivas da autonomia regional, concretamente uma das expressões ou funções de participação na actividade do Estado. Participação que se justifica porque, tratando-se da negociação de tratados e acordos internacionais que directamente respeitam às regiões, estas devem participar dela, uma vez que ficarão submetidas aos seus resultados. De algum modo pode dizer-se que a primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 229.º corresponde — de uma forma intensificada, uma vez que não basta a audição da região, mas se impõe a sua participação —, corresponde, dizíamos, no plano dos instrumentos legislativos internacionais, ao dever de audição que, no plano interno, é imposto pelo n.º 2 do artigo 231.º

Só que o Decreto-Lei n.º 2/81 não pode, a nenhum título, considerar-se integrante de qualquer «negociação de tratados e acordos internacionais» mas apenas, e quando muito, um seu produto ou consequência. E nem vale argumentar, em contrário, com as circunstâncias — em si mesmas exactas — de a alínea e) do artigo 61.º da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores), considerar «matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à

¹¹⁸ Ver F. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição*, Coimbra, Almedina, 1980, pp. 68 e segs., e Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, p. 418.

Região: e) utilização da Zona Económica Exclusiva», e de a doutrina decorrente deste preceito dever considerar-se válida e aplicável também à região autónoma da Madeira. Daqui deriva a necessidade — ao nível da legislação ordinária — de uma colaboração permanente entre o Estado e as regiões em tudo quanto respeite à utilização da ZEE, nos termos do artigo 60.º do Estatuto referido. Mas nem por isso decorre a necessidade ou sequer a possibilidade de se considerar o Decreto-Lei n.º 2/81 como integrante das «negociações de tratados e acordos internacionais», a que se refere o artigo 229.º, n.º 1, alínea I), da Constituição. Ou, por outra forma, se se preferir: o decreto-lei examinando versa sobre «matérias de direito internacional», nos termos e para os efeitos do artigo 60.º do Estatuto dos Açores (nesta parte aplicável também à Madeira); mas não integra «negociação de tratados e acordos internacionais», nos termos e para os efeitos do artigo 229.º, n.º 1, alínea I), da Constituição. Deste ponto de vista não haverá razão para se considerar aqui subsistente qualquer inconstitucionalidade, devesse ela qualificar-se de material — como sustenta a assembleia regional da Madeira — ou ainda e simplesmente formal.

III) A questão da cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais

Dispõe o n.º 2 do artigo 231.º da Constituição que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional». Deverá considerar-se que esta injunção constitucional foi violada pelo Decreto-Lei n.º 2/81?

A Comissão Constitucional já por mais de uma vez sentiu a dificuldade em que se encontra para proceder, sob forma activa e inquisitória, à prova da questão de saber se, num caso concreto, os órgãos de governo regional foram ou não ouvidos¹¹⁹. No caso presente existem, no entanto, indícios suficientemente fortes para permitirem uma conclusão: do decreto-lei examinando não consta a indicação de aqueles órgãos terem sido ouvidos; as assembleias regionais dos Açores e da Madeira negam que eles o tenham sido; e, notificado o Primeiro-Ministro para se pronunciar, querendo, sobre a questão posta, nenhuma resposta foi por ele oferecida. Por isso se conclui que no caso em apreço os órgãos de governo regional não foram ouvidos. Mas deveriam tê-lo sido? É a disciplina legal das actividades de investigação científica na ZEE uma questão da competência dos órgãos de soberania mas «respeitante às regiões autónomas», nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição?

Como tal vem considerando esta Comissão as questões que, excedendo em si mesmas a competência dos órgãos regionais, todavia, «respeitem a interesses predominantemente regionais, ou pelo menos mereçam, no plano nacional, Um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios»¹²⁰. Explicitando este núcleo de pensamento, ainda muito recentemente fez notar esta Comissão¹²¹ que «a obrigatoriedade da audiência das regiões autónomas — rectius, dos seus órgãos — não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania «também» lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude «nacional», e não meramente «continental»: é antes necessário e imprescindível que tal questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões. E, de facto, não só as exigências da autonomia não pedem mais, como ir além disso envolveria, por assim dizer, o reconhecimento de um injustificável

¹¹⁹ Ver, p. ex., os pareceres n.ºs 14/79 e 27/79, *Pareceres da Comissão Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. 8.º, 1980, p. 131, e vol. 9.º, 1980, pp. 163 e segs.

¹²⁰ Parecer n.º 20/77, *Pareceres* (n. 2), vol. 2.º, 1977, pp. 164 e segs., e, sobre ele, Amândio Ferreira (n. 1), pp. 70 e segs.

¹²¹ No parecer n.º 2/82, ainda não publicado.

privilégio das regiões autónomas relativamente ao conjunto do País».

Atendo-nos a estes critérios, a conclusão não poderá deixar de ser no sentido de que, na verdade, o Decreto-Lei n.º 2/81 regula questões respeitantes às regiões autónomas. É desde logo notório e indiscutível o relevo particular que, do ponto de vista económico, assumem o mar e as actividades com ele relacionadas para regiões que, como a da Madeira e a dos Açores, são arquipélagos; este relevo não é comparável, por superior, ao que assume para o continente, pese embora a circunstância da extensa costa deste. E logo aqui teríamos um indício da «especificidade» ou «peculiaridade» necessária para considerar os assuntos relativos à ZEE, no que toca às áreas dos Açores e da Madeira, como respeitantes às regiões autónomas.

Mas isso mesmo se confirma quando se atenta em que o Decreto-Lei n.º 119/78, de 1 de Junho, no seu artigo 2.º, n.º 1, dividiu a ZEE em três subáreas, autonomizando a dos Açores e a da Madeira relativamente à do continente. A tal subdivisão há-de ter presidido a convicção de que cada uma destas subáreas pode requerer tratamento individualizado, em função das especificidades que assume para a região respectiva.

Qualquer dúvida que subsistisse deveria desaparecer, de resto, em atenção ao disposto nos artigos 60.º e 61.º do Estatuto dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto). O primeiro daqueles preceitos dispõe que, «tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, o Governo da República e o Governo Regional elaborarão protocolos de colaboração permanente sobre matérias de interesse comum ao Estado e à Região [...]». E o artigo seguinte estatui que «constituem, designadamente, matérias [...] respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior: [...] utilização da Zona Económica Exclusiva». Comprova-se, assim, que, no próprio entendimento do órgão legislativo ordinário — a Assembleia da República —, os assuntos relativos à utilização da ZEE, e portanto também os relativos às actividades de investigação científica marinha dentro dela, respeitam, no sentido jurídico-constitucional da expressão, às regiões autónomas¹²². Sendo evidente, por outro lado, que o que vale, nesta matéria, para a região autónoma dos Açores não pode deixar de valer igualmente para a da Madeira — ainda que pese à falta de uma expressa menção paralela no seu Estatuto Provisório (Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril).

Não se trata nestes lugares da legislação ordinária — anote-se por último — de uma espécie de interpretação autêntica da Constituição no tocante às relações que intercedem entre o artigo 231.º, n.º 2 e as questões relativas à ZEE; para tanto faltaria seguramente competência ao legislador ordinário. Trata-se, sim, de indícios ponderosos de que a valoração do legislador ordinário corresponde por inteiro à convicção desta Comissão, reforçando-a, no sentido de que as actividades de investigação científica marinha na ZEE, sendo da competência de um órgão de soberania, respeitam às regiões autónomas, pelo que a sua regulamentação supõe a audição prévia, sobre esta, dos órgãos de governo regional. Aos quais acresce, aliás, a circunstância relevante de o artigo 1.º, n.º 2, do Estatuto dos Açores considerar que a respectiva região autónoma abrange também a sua ZEE.

¹²² Nem se diga, *ex adverso*, que o artigo 7.º da Lei n.º 3/77 — já referido *supra*, sob I — pretendeu justamente conferir ao Governo competência para regulamentar especialmente a investigação científica marinha na ZEE sem necessidade de audição das regiões autónomas. Não foi decerto intenção deste preceito — *nem poderia tê-lo sido* — eliminar ou ladear uma exigência constitucional imperativa como a constante do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição.

IV) Conclusão

Face às considerações anteriores, a Comissão Constitucional emite parecer no sentido de que *as normas do Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro (relativo às actividades de investigação científica marinha na Zona Económica Exclusiva)*, violam o disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, devendo por isso o Conselho da Revolução declarar, com força obrigatória geral, a sua inconstitucionalidade.

Lisboa e Comissão Constitucional, 19 de Janeiro de 1982. — *Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Hernâni de Lencastre — Joaquim da Costa Aroso — José Manuel Cardoso da Costa — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 30/82

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 das Assembleias Regionais da Madeira e dos Açores, precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro, que define as condições em que se podem efectuar trabalhos de investigação científica marinha na zona económica exclusiva portuguesa, por violação do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 27 de Janeiro de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 35, de 11 de Fevereiro de 1982.)

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PESCAS E DA INDÚSTRIA E ENERGIA
Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro

Considerando que pela Lei n.º 33/77, de 28 de Maio, foi estabelecida uma zona económica exclusiva e que o Decreto-Lei n.º 119/78, de 1 de Junho, atribui ao Estado Português jurisdição sobre a investigação científica marinha (ICM) e sobre a protecção e preservação do ambiente marinho, além de lhe conferir direitos soberanos para fins de prospecção e conservação dos recursos naturais, vivos ou não, do fundo do mar e seu subsolo e das águas suprajacentes;

Considerando que, segundo o artigo 7.º da referida Lei n.º 33/77, o Governo, tendo em conta as normas do direito marítimo internacional, deverá elaborar regulamentação especial para a zona económica exclusiva, no que respeita à investigação científica;

Considerando que se torna necessário definir as condições em que se podem efectuar trabalhos de investigação científica na zona económica exclusiva portuguesa:

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

Artigo 1.º A realização, tanto por entidades privadas nacionais como por outros Estados, entidades públicas ou privadas estrangeiras ou organizações internacionais, de actividades de investigação científica marinha na zona económica exclusiva, abreviadamente designada neste diploma por ZEE, fica condicionada à autorização do Estado Português.

Art. 2.º

1 — A autorização referida no artigo anterior só será concedida desde que as actividades de investigação científica prossigam fins pacíficos, que os trabalhos sejam efectuados segundo métodos científicos e técnicos apropriados, que não sejam lesados os legítimos interesses públicos ou particulares e que seja assegurado o respeito pelas leis e regulamentos, incluindo os destinados a proteger e a preservar o meio ambiente aquático.

2 — A autorização mencionada no artigo precedente não será concedida para áreas seleccionadas para fins de defesa nacional ou de reserva constituída para efeitos de protecção do meio ambiente.

Art. 3.º Os Estados e as organizações internacionais, assim como as demais entidades não nacionais interessadas em realizar actividades de investigação científica marinha na ZEE, deverão entregar no Ministério dos Negócios Estrangeiros, até seis meses antes da data prevista para o início dos trabalhos, o pedido de autorização mencionado no artigo 1.º, do qual deverão constar os seguintes elementos:

- a) Índole e objecto das actividades;
- b) Métodos e meios a utilizar, incluindo a identificação, a tonelagem e as características principais dos navios ou outras estruturas flutuantes, assim como a descrição do equipamento científico;
- c) As áreas geográficas exactas em que pretendem realizar tais actividades;
- d) As datas previstas para a sua realização;
- e) A identificação da entidade responsável, do respectivo director e da pessoa encarregada dos trabalhos;
- f) A indicação das disponibilidades existentes para a participação de cientistas ou técnicos portugueses.

Art. 4.º As entidades privadas nacionais interessadas apresentarão no organismo competente, em razão do objecto das actividades a realizar, o pedido referido no artigo anterior, acompanhado dos elementos nele mencionados.

Art. 5.º A concessão da autorização referida neste diploma constitui o respectivo beneficiário na obrigação de fornecer ao Estado Português, e antes da sua divulgação, os seguintes elementos:

- a) Dados processados;
- b) Relatórios preliminares;
- c) Resultados finais;
- d) Conclusão dos trabalhos efectuados.

Art. 6.º Em caso de desrespeito pelas condições a que devam obedecer as actividades de investigação científica marinha na ZEE, cuja realização esteja autorizada, poderá o Estado Português determinar a sua imediata suspensão ou cessação definitiva, sem que à entidade beneficiária dessa autorização assista o direito a qualquer compensação pelos danos ou prejuízos daí resultantes.

Art. 7.º O presente diploma em nada afecta o estatuto jurídico da plataforma continental.

Art. 8.º

1 — As dúvidas que resultarem da execução do presente diploma serão resolvidas por portaria conjunta dos Ministros da Agricultura e Pescas e da Indústria e Energia.

2 — Se as dúvidas a esclarecer respeitarem à investigação arqueológica marinha, a portaria a que se refere o número precedente será também assinada pelo membro do Governo responsável pela área da Cultura.

Art. 9.º O presente diploma entrará em vigor trinta dias após a data da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 16 de Dezembro de 1980. —
Diogo Pinto de Freitas do Amaral.

Promulgado em 29 de Dezembro de 1980.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 5/82

Princípio da igualdade — Igualdade de acesso à função pública — Direito ao trabalho.

I) Objecto

O Provedor de Justiça, ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, solicitou ao Conselho da Revolução que declarasse a inconstitucionalidade material da norma constante do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 525/77, de 29 de Dezembro.

De harmonia com o artigo 284.º, alínea a), da Constituição e com o artigo 16.º, alínea a), do Estatuto da Comissão Constitucional (Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho), foi esta Comissão chamada a emitir parecer.

É o que passa a fazer-se.

II) Fundamentação

A norma suspeita de inconstitucionalidade refere-se à *admissão de pessoal civil de informática das Forças Armadas*.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 525/ 77, e de acordo com o estabelecido no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 875/76, de 29 de Dezembro, os quadros do aludido pessoal abrangem ou podem abranger as seguintes categorias:

Analista de sistemas;
Analista de aplicações;
Analista estagiário;
Programador de sistemas;
Programador de aplicações;
Programador;
Programador estagiário;
Operador-chefe;
Preparador;
Operador de consola;
Operador;
Operador estagiário;
Monitor;
Operador de registo A;
Operador de registo B;
Operador de registo estagiário.

Preceitua, por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo 2.º que:

São consideradas de admissão as categorias de operador de registo estagiário, operador estagiário, programador estagiário e analista estagiário e de promoção as restantes.

O diploma em causa, reportando-se, de entre as categorias mencionadas sub artigo 2.º, n.º 1, às de operador, programador e analista, todas na qualidade de estagiário, determina ainda, no artigo 3.º, n.º 7, que para os respectivos concursos de admissão é

necessário *não terem os candidatos idade superior a 35 anos*¹²³.

Fundada nesta legislação, a Repartição de Pessoal Civil e Militar Feminino da Direcção do Serviço de Pessoal fez inserir no *Diário da República*, 2.^a série, de 3 de Julho de 1980, um aviso em que se exigia como requisito de admissão ao concurso para o preenchimento de um lugar de «programador de mecanografia» o limite máximo de 35 anos.

Foi o circunstancialismo descrito que levou o Provedor de Justiça a solicitar a apreciação e declaração de inconstitucionalidade material do n.º 7 do artigo 3.º do aludido Decreto-Lei n.º 525/77. Nessa solicitação salienta-se que «inexistem [...] razões válidas — como por exemplo a natureza específica das funções exercidas — para justificar uma distinção entre o pessoal civil de informática das Forças Armadas e o pessoal de informática da Administração Pública», sendo certo não haver quanto a este último, depois do Decreto-Lei n.º 232/76, de 2 de Abril¹²⁴, semelhante requisito etário. E conclui-se que o «citado preceito do Decreto-Lei n.º 515/77 ofende os artigos 13.º (princípio da igualdade), 51.º, n.º 3 (direito de livre escolha da profissão), e 53.º (direitos dos trabalhadores), com referência ao n.º 1 do artigo 280.º, todos da Constituição da República, justificando-se, por conseguinte, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da respectiva inconstitucionalidade».

O preceito então revogado fixava nos 35 anos o limite máximo de idade para ingresso na função pública. Mais rigorosamente, determinava que «de futuro nenhum cidadão poderá ter primeira nomeação para lugar de acesso em qualquer repartição pública do Estado, corporações e corpos administrativos, de categoria ou vencimentos inferiores aos de chefe de repartição, com mais de 35 anos. Para os combatentes da Grande Guerra, este limite poderá ampliar-se até os 40 anos».

No relatório do Decreto n.º 232/76 justificou-se assim a revogação:

A fixação, aos 35 anos, do limite máximo de idade para ingresso na função pública surge como uma restrição da liberdade de trabalho, que actualmente se não justifica e se afigura até inconveniente.

Que assim é, demonstram-no as sucessivas excepções que se foram abrindo àquela regra geral, designadamente no próprio dispositivo legal que, em 1929, determinou o referido limite máximo.

Será assim?

III) Doutrina geral

O problema da inconstitucionalidade ora suscitado enquadra-se num tipo de questão — a questão do *princípio jurídico-constitucional da igualdade, perspectivado em função da idade* — que já foi, e por mais de uma vez, trazido à Comissão Constitucional¹²⁵.

Acerca desse problema existe assim, já firmada, uma doutrina constitucionalista. E a reconsideração do assunto, em virtude da análise do caso sobre que

¹²³ Além de outras condições fixadas na mesma disposição, mas que não relevam para os efeitos do parecer solicitado.

¹²⁴ Este diploma veio revogar, para todos os efeitos, o disposto no artigo 4.º do Decreto n.º 16 563, de 5 de Março de 1929.

¹²⁵ Vejam-se os recentes pareceres n.ºs 28/81 e 33/81, de 6 de Outubro, e 17 de Novembro, respectivamente, ainda não publicados na colectânea oficial.

O princípio da igualdade, fora da perspectiva considerada (idade) e quer na sua dimensão geral quer em algumas das suas concretizações constitucionais, foi alvo da atenção da Comissão Constitucional em outros pareceres e em diversos acórdãos: vide a indicação que se contém no citado parecer n.º 33/81, nota 10.

a Comissão foi agora consultada, não vulnera as conclusões a que se chegara, antes plenamente as confirma.

E que conclusões são essas?

Creemos que elas podem reconduzir-se, na área demarcada pelo objecto do presente parecer, a *duas ideias* fundamentais.

À ideia — por um lado — de «só dever recorrer-se à [...] *manifestação geral (do princípio da igualdade)*, contida no n.º 1 do artigo 13.º da Constituição, quando a situação questionada se não encontre coberta por um direito *especial* de igualdade e, em particular [...], por uma das cláusulas de não-discriminação contidas no n.º 2 daquele preceito»¹²⁶.

À ideia — por outro lado — de que o princípio da igualdade se consubstancia numa *proibição de arbítrio*¹²⁷, sendo assim de admitir aquelas desigualdades que mostram ter um *fundamento material bastante*¹²⁸ e de proscrever aquelas outras que, por carência de um tal fundamento, se revelem verdadeiramente *arbitrárias*. «Arbítrio» — acrescente-se e destaque-se — «cujo sinal mais decisivo estará, precisamente, na *desproporção* ou *inadequação* da regulamentação legal à situação fáctica a que quer aplicar-se»¹²⁹.

Da justificação destas asserções não vamos curar aqui, uma vez que elas correspondem, como referimos, a posições assumidas continuativamente pela Comissão Constitucional.

Mas parece-nos oportuno salientar que o entendimento deste modo dado ao princípio da igualdade perfeitamente se aliança com a própria ideia de *justiça*, que, como é sabido, se reconduz, na sua essência, a uma ideia de *igualdade*, no sentido de *proporcionalidade*.

Chegados a este ponto, e deste jeito entendido ou *interpretado* o princípio constitucional da igualdade, é o momento de o *aplicar* ao caso vertente. O momento — por outras palavras — de verificar se tal caso se integra numa cláusula especial ou na cláusula geral da igualdade e, ao demais, se a regulamentação legal em discussão surge como materialmente fundada ou, às avessas, se mostra inadequada, desproporcionada e, no fim de contas, arbitrária.

¹²⁶ A formulação que acaba de transcrever-se é retirada do parecer n.º 33/81 [IV, 1, alínea b)]. Aí, porém, se acautela que a posição assumida «não deve levar ao esquecimento de que também qualquer das cláusulas de não discriminação não pode ser interpretada em completa dissociação do princípio geral da igualdade e da proibição de arbítrio em que se traduz».

Acerca deste último ponto (proibição de arbítrio), ver, *infra* a seguir, no texto.

¹²⁷ Cf. o parecer n.º 33/81, *loc. cit.*, situando-se aliás na linha de orientação que sempre tem sido a da Comissão Constitucional. Na mesma linha v. também, por ex., J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra, 1978, p. 68 (onde se fala numa «proibição de arbítrio legislativo, ou seja, de uma inequívoca falta objectiva de apoio material-constitucional para a diferenciação ou não diferenciação efectuada pela medida legislativa») e o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 160/79, no Boletim do Ministério da Justiça, n.º 296, p. 58.

¹²⁸ Fundamento material bastante que pode, contudo, não ser o melhor fundamento. Como escrevem Gomes Canotilho/Vital Moreira, *cit.*, pp. 68 e 69, «a vinculação jurídico-material do legislador ao princípio da igualdade não elimina a liberdade de conformação do legislador, pois o legislador é fundamentalmente livre na determinação dos elementos de comparação que considera decisivos para operar a diferenciação, exigindo-se apenas que esses elementos possam servir de base a critérios de diferenciação objectivamente adequados à prossecução da finalidade proposta. A demonstração de que também outros critérios poderiam ter sido escolhidos para melhor se conseguir a finalidade tida em vista pelo legislador não é suficiente para se produzir uma violação do princípio da igualdade». Cf. o *cit.* parecer n.º 28/81, n.º 8 in fine

¹²⁹ Parecer n.º 33/81, *ibidem*.

IV) As hipóteses dos pareceres n.ºs 28/81 e 33/81

À primeira das duas perguntas agora formuladas é fácil responder. E a resposta, uma vez que na hipótese em análise não se estabelece uma discriminação ligada a algum dos motivos previstos no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição ou enquadrável em outro «direito especial de igualdade», vai no sentido do n.º 1 do mesmo preceito e, por conseguinte, na linha da submissão à cláusula ou manifestação geral da igualdade.

Sendo assim, assume particular acuidade a questão posta em segundo lugar, ou seja, o problema de saber se o regime do artigo 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 525/77 constitui ou não uma disciplina que, do ponto de vista jurídico-constitucional, se deva reputar arbitrária.

Entende a Comissão Constitucional que sim.

O caso apreciado apresenta inegáveis analogias com duas outras hipóteses que foram recentemente objecto de pareceres desta Comissão e de subseqüentes resoluções do Conselho da Revolução. Referimo-nos aos pareceres n.ºs 28/81 e 33/81, já atrás referenciados e sobre os quais recaíram, respectivamente, as Resoluções do Conselho da Revolução n.ºs 221/81¹³⁰ e 263/81¹³¹.

No parecer n.º 28/81 discutiu-se, *inter alia*, a constitucionalidade de uma norma que estabelecia o nível etário de 35 anos como limite máximo para o ingresso no quadro do pessoal operário e auxiliar dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário dos Açores.

Sustentou a Comissão, nesta parte por unanimidade, que tal preceito era materialmente inconstitucional, por infringir o disposto nos artigos 13.º, 48.º, n.º 4, e 51.º da Constituição. A respectiva inconstitucionalidade veio a ser decretada pelo Conselho da Revolução, com força obrigatória geral, através da mencionada Resolução n.º 221/81.

No fundamento do parecer invocam-se vários preceitos da Lei Fundamental de onde «decorre o princípio de que a idade pode relevar para efeito do legislador estabelecer certas distinções entre os cidadãos, designadamente no que se refere ao acesso a cargos públicos. E isto sem ofensa do princípio da igualdade»¹³². Logo se acrescentando: «ponto é que os motivos invocados na sua particular relação com o direito de acesso dos cidadãos a todos os lugares públicos se não revelem arbitrários».

Ora precisamente se entendeu no parecer que, relativamente à norma questionada (a qual impunha o limite máximo de 35 anos), se deparava com a arbitrariedade da solução. A este propósito escreveu-se nomeadamente¹³³:

Na actual conjuntura, os valores sociais vigentes na sociedade levam a esse entendimento, ao entendimento de que sai ferido o princípio da igualdade constante do artigo 13.º da Constituição, e em especial concretizado no artigo 51.º, que reconhece o direito ao trabalho em condições de igualdade, e no artigo 48.º, n.º 4, que determina o acesso à função pública, em condições de igualdade, de todos os cidadãos.

De facto, nessa idade, os indivíduos estão em regra na plena posse das suas faculdades físicas e intelectivas e prometem ainda muitos anos de trabalho produtivo.

Por seu turno, o parecer n.º 33/81 debruçou-se, entre outros, sobre o problema da legitimidade constitucional de uma norma que vedava aos indivíduos de mais de 35 anos o acesso às vagas de contínuo dos estabelecimentos de ensino primário e de educação pré-escolar.

Sustentou-se no parecer — nesta parte, igualmente uma voce — a

¹³⁰ Publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 24 de Outubro.

¹³¹ *Diário cit.*, de 22 de Dezembro

¹³² Parecer n.º 28/81 (n 12).

¹³³ Parecer cit., (n 13).

inconstitucionalidade material daquela norma, por infracção dos artigos 13.º, 48.º, n.º 4, e 51.º, n.º 3, da Constituição. Ponto de vista que o Conselho da Revolução apoiou, decretando, com obrigatoriedade geral, a respectiva inconstitucionalidade.

Relativamente ao assunto em causa, salientou-se no parecer¹³⁴ o seguinte:

[...] a exigência de que os concorrentes tenham menos de 35 anos não se mostra suficientemente fundada. Quanto à intenção, constante do relatório do decreto, de por esta forma «valorizar estas funções, recrutando pessoal mais jovem», deve ela ter-se por inteiramente irrelevante e insuficiente para justificar uma discriminação. Pois não pode dizer-se, com razoabilidade, que uma tal intenção deva, segundo a ordem valorativa constitucional, prevalecer sobre o propósito de regular igualmente casos substancialmente iguais. E muito menos pode afirmar-se que se trata aí de regulamentação proporcionada e adequada à situação fáctica, justificada através da natureza da função a desempenhar: pois não se vê que razão possa desaconselhar a que um indivíduo com mais de 35 anos concorra ao lugar de contínuo de uma escola primária ou de educação pré-escolar. Trata-se aqui, para efeitos jurídico-constitucionais, de uma regulamentação arbitrária e, como tal, ilegítima à luz do princípio geral da igualdade.

V) A hipótese em apreço

Ninguém negará as profundas afinidades entre as hipóteses que acabamos sumariamente de relatar e a espécie sobre que recai o presente parecer.

Tanto nesta como naquelas se verifica, na verdade, a não ocorrência de um motivo, de uma verdadeira razão em que possa objectivamente apoiar-se a distinção, para o efeito de acesso a certos lugares públicos, entre os indivíduos com 35 anos ou menos e os que tenham mais do que essa idade.

Semelhante distinção surge, desta sorte, como patentemente carecida de um suporte material-constitucional, constituindo o que pode chamar-se uma discriminação negativa¹³⁵. Carga negativa essa que é de resto acentuada pela circunstância de, a uma distinção manifestamente desrazoável¹³⁶ entre concorrentes com mais ou com menos de 35 anos, se somar uma discrepância, de todo inaceitável, entre o pessoal civil de informática que trabalha no âmbito das Forças Armadas ou fora dele.

Desenvolvendo a crítica, cabe desde logo pôr em relevo — como aliás se fez nas passagens, há pouco transcritas, dos pareceres n.ºs 28/81 e 33/81 — que, passados os 35 anos, «os indivíduos estão em regra na plena posse das suas faculdades físicas e intelectivas e prometem ainda muitos anos de trabalho produtivo», sendo a intenção de rejuvenescimento dos quadros, nos termos em que é feita, clara e objectivamente inaceitável.

Tanto mais quanto é certo que, no caso do dispositivo sujeito a juízo de constitucionalidade, as funções em causa nem sequer aconselham o afastamento de pessoas que tenham ultrapassado aquele nível etário.

Tais funções são — relembremo-lo — as de operador, programador¹³⁷ e

¹³⁴ Parecer n.º 33/81, IV, n.º 3.

¹³⁵ Por contraste com as discriminações ditas *positivas*, que são as «legitimadoras de tratamento diferenciado, a fim de se alcançar a *igualdade substancial*» (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *cit.*, p. 69).

¹³⁶ Distinção que tem antecedentes [ver *supra* (n. 2)], mas que nem por isso é menos censurável.

¹³⁷ Repare-se em que, no aviso inserto no Diário da República, e que acima (n 2) se referiu, e que esteve na base do pedido de declaração de inconstitucionalidade, se faz referência a um lugar de «programador de mecanografia».

Ora esta qualificação não figura entre os lugares tipificados no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 525/77 [ver *supra* (n 2)].

O que não deixa de ser estranho. Mas se explica, provavelmente, pela circunstância de o termo

analista estagiários. Que saibamos, as ditas funções, na área a que se reportam — informática¹³⁸ —, não requerem, física ou intelectualmente, um conjunto de atributos que não se encontrem, ou só dificilmente se achem, na maturidade. E ainda que, em alguma medida, isso acontecesse — virá à lembrança o enfraquecimento de qualidades de adaptabilidade e de iniciativa¹³⁹ —, restaria demonstrar que esse facto não seria compensado pelo acréscimo ou reforço de outros atributos, próprios de estádios mais avançados de idade. E menos ainda se demonstraria a bondade e o acerto de uma visão do trabalho tão «contabilística» e imbuída de mera rentabilidade como a que parece estar subjacente ao preceito em apreço¹⁴⁰, e, por via disso, menos se demonstraria a sua sintonização com os valores que a nossa Constituição respira.

Dir-se-á, porém, em prol da solução legislativa que vimos criticando, que ela se justifica por se tratar de lugares de admissão, que fazem parte de uma carreira e relativamente aos quais, por conseguinte, será desejável o provimento por pessoas relativamente jovens¹⁴¹

O argumento tem decerto consistência. Mas, tudo visto, não convence. Por um lado, prova demais¹⁴² e exprime um critério inadmissível pela sua rigidez, pela sua falta de maleabilidade ou de adaptabilidade a circunstâncias de bem diverso cariz. Por outro lado, sacrifica em termos verdadeiramente abusivos os interesses de trabalhadores particularmente carecidos de protecção e que justificadamente preferirão aceder tarde a uma carreira do que nunca entrar nela, razão que é particularmente impressiva num tempo, como o nosso, em que o desemprego atinge elevados índices. De toda a maneira, as vantagens que possam eventualmente encontrar-se na solução ora criticada não equilibram os inconvenientes que estão no outro prato da balança e que já foram, neste parecer, indicados e esclarecidos.

VI) Continuação

As considerações que antecedem mostram claramente, a nosso ver, a ilegitimidade constitucional da solução que o n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 525/77 adoptou, ao exigir o limite de 35 anos. Mas tais considerações ganham ainda mais consistência quando postas em directa conexão com determinados preceitos constitucionais, a que aliás já aludimos e que agora melhor se explicitarão.

A Lei Fundamental, na verdade, é bem explícita ao estabelecer, no artigo 13.º,

«mecanografia» ter sido utilizado nos primórdios da informática no sentido com que hoje se fala desta última. Sentido que posteriormente se desvaneceu ou esfumou, mas de que ficaram resquícios, como no apontado aviso.

¹³⁸ Acerca da informática numa perspectiva constitucional veja-se o parecer n.º 3/81 da Comissão Constitucional, ainda inédito, sobre que recaiu a Resolução n.º 56/81 do Conselho da Revolução (Diário da República, 1.ª série, de 26 de Março).

Para uma perspectiva jurídica da informática — a qual releva para o Direito quer como objecto («direito da informática»), quer como instrumento («informática jurídica») —, ver, por último, Xavier Linant de Bellefonds, *L'informatique et le droit*, Paris, 1981. Entre nós, além do citado parecer, com indicações bibliográficas, cf. J. Matos Pereira, *Direito de informática*, Lisboa, 1980, onde se compendia a legislação portuguesa sobre a matéria.

¹³⁹ Cf. o relatório do Decreto n.º 16 563, de 5 de Março de 1929.

¹⁴⁰ E ao citado Decreto 16 563: ver nota antecedente.

¹⁴¹ Cf. os relatórios dos citados Decreto-Lei n.º 525/77 e Decreto n.º 16 563.

¹⁴² Levaria, em última instância, a legitimar o *princípio* de um nível etário baixo para os lugares de admissão. Que isso esteja certo em determinados domínios profissionais, não se contesta. Mas contesta-se como *princípio geral* — no jeito, aliás, em que era estabelecido pelo Decreto n.º 16 563, o qual, como sabemos, foi revogado — e bem.

n.º 1, que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei», reforçando, logo no n.º 2 do mesmo artigo, com uma enumeração ad exemplum, a proibição de soluções discriminatórias.

O mesmo diploma, concretizando o princípio da igualdade jurídico-material em matéria de função pública¹⁴³, e mais concretamente no que toca ao direito a ser investido (*ius ad officium*) e mantido (*ius in officio*) em tais funções, determina, no artigo 48.º, n.º 4, que «todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, às funções públicas».

E é ainda o texto constitucional que, no artigo 51.º e em especial no seu n.º 3, afirma o «direito ao trabalho», dispondo, nomeadamente, que «todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade».

Destes preceitos da Constituição, considerados em si mesmos e no contexto constitucional, e articulados com as considerações factuais atrás alinhadas, extrai-se com nitidez a conclusão da inconstitucionalidade «*ratione materiae*» do artigo 3.º, n.º 7, de Decreto-Lei n.º 525/77.

Só assim não seria se, nos termos da parte final do artigo 51.º, n.º 3, da Constituição, a limitação etária em causa se apresentasse como imposta pelo interesse colectivo ou inerente à capacidade dos sujeitos em questão. Mas afigura-se claro, tidas em conta as considerações que precedem, que o facto de se atingir os 35 anos não determina nenhuma *capitis deminutio* para os efeitos do preceito em análise e que, do mesmo jeito, o interesse colectivo não reclama, e nem sequer aconselha, a aludida e discriminatória limitação etária.

O que tudo conduz o intérprete da Lei Fundamental, no caso em apreço, a considerar violados os artigos 13.º, 48.º, n.º 4, e 51.º, especialmente n.º 3, da Constituição, desta forma se desenhando, a traço firme, uma hipótese de inconstitucionalidade material

VII) Forças Armadas

Pode, todavia, ser-se levado a colocar o problema de saber se uma tal conclusão não será infirmada ou posta em dúvida quando se atenda à especial natureza da área em que a presente questão se situa, ou seja, à circunstância de estarem em jogo lugares adentro do funcionalismo civil das Forças Armadas.

Mas a consideração do problema sob este ângulo não altera, no que quer que seja, a solução a que se chegou.

Com efeito, são conhecidas as especificidades constitucionais das Forças Armadas no contexto português¹⁴⁴. Como quer que deva, porém, configurar-se o estatuto jurídico-constitucional da instituição militar¹⁴⁵, ele não levará a uma solução discriminatória como a que se contém na 1.ª parte do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º

¹⁴³ Tomada esta expressão em *sentido lato*, «abrangendo qualquer cargo público, independentemente da sua natureza (política ou não) e do modo de acesso (eleição, nomeação, contratação)» (Vital Moreira/Gomes Canotilho, *cit.*, p. 134). Cf. o parecer da Comissão Constitucional n.º 2/80, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 11.º vol., Lisboa, 1981, p. 70.

¹⁴⁴ Cf. especialmente os artigos 142.º a 149.º e 273.º a 276.º da Constituição. Sobre algumas destas especificidades, no quadro das chamadas «relações especiais de poder», cf. os pareceres da Comissão Constitucional n.ºs 8/79 (*Pareceres, cit.*, 7.º vol., pp. 345 segs.) e 17/81 (inédito).

¹⁴⁵ Sobre este ponto — *rede*: acerca da posição jurídico-constitucional das Forças Armadas num Estado de Direito Democrático — vide, na doutrina mais recente, J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, vol. U, Coimbra, 1981, pp. 68 e segs.

525/77, Pois não há, neste domínio, razão alguma para um tratamento diferenciado entre o pessoal civil de informática das Forças Armadas e o pessoal de informática da Administração Pública.

VIII) Conclusão

Como remate de todo o exposto, entende a Comissão Constitucional que o Conselho da Revolução deve declarar a inconstitucionalidade material do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 525/77, de 29 de Dezembro, na parte em que exige a idade máxima de 35 anos, como condição de admissibilidade em certos concursos relativos ao pessoal civil de informática das Forças Armadas.

Lisboa e Comissão Constitucional, 26 de Janeiro de 1982. — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim da Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Raul Mateus* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 32/82

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação do Provedor de Justiça e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 525/77, de 29 de Dezembro, na parte em que exige a idade máxima de 35 anos como condição de admissibilidade em certos concursos relativos ao pessoal civil de informática das Forças Armadas, por violação dos artigos 13.º, 48.º, n.º 4, e 51.º, especialmente o seu n.º 3, da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 3 de Fevereiro de 1982.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 42, de 19 de Fevereiro de 1982.)

Decreto-Lei n.º 525/77, de 29 de Dezembro

Art. 3.º — 1 — A admissão nas categorias indicadas no n.º 2 do artigo 2.º é feita por concurso público de provas práticas anunciadas no Diário da República, fixando-se para apresentação do requerimento de admissão ao concurso o prazo de trinta dias, a contar da data da publicação do anúncio.

2 — Os candidatos que sejam aprovados no concurso e que já prestem serviço nos respectivos centros mecanográficos há mais de três anos terão preferência, em condições de igualdade de classificação, no provimento das vacaturas existentes.

3 — Aos concursos para operador de registo estagiário serão admitidos indivíduos que possuam certificado comprovativo da sua qualificação como operadores de registo relativamente aos equipamentos instalados nos centros e que satisfaçam às seguintes condições:

- a) Terem nacionalidade portuguesa, originária ou adquirida;
- b) Não terem idade superior a 25 anos;
- c) Possuírem o curso geral dos liceus ou equivalente;
- d) Estarem livres de culpa no registo criminal e não terem sofrido pena que os iniba do exercício de funções públicas, salvo se tiverem sido reabilitados nos termos da lei;
- e) Possuírem a robustez física necessária ao exercício das funções, a verificar por junta médica do respectivo ramo das Forças Armadas, não sofrerem de doença contagiosa e terem cumprido as disposições legais quanto a vacinações obrigatórias;
- f) Terem obtido aprovação nos testes psicotécnicos apropriados à sua categoria.

4 — Aos concursos para operador estagiário serão admitidos indivíduos que possuam o curso geral dos liceus ou equivalente.

5 — Aos concursos para programador estagiário serão admitidos indivíduos que possuam certificado do curso de programador na linguagem para que abrir o concurso e que possuam o curso complementar dos liceus ou equivalente, com inclusão obrigatória da cadeira de Matemática.

6 — Aos concursos para analista estagiário serão admitidos indivíduos habilitados com um curso de análise de sistemas e com experiência comprovada em, pelo menos, duas das linguagens de programação utilizadas no respectivo centro de processamento e que, além disso, possuam, no mínimo, um bacharelato que inclua uma cadeira de Matemáticas.

7 — Para os candidatos aos concursos mencionados nos n.ºs 4, 5 e 6 é exigido que não tenham idade superior a 35 anos, hajam cumprido os preceitos do serviço militar e satisfaçam às condições referidas nas alíneas a), d), e) e f) do n.º 3.

8 — O prazo de validade do concurso de admissão é de um ano, a contar da data da publicação da lista das classificações no Diário da República.

9 — As condições de admissão terão de ser comprovadas quando os candidatos forem chamados para o provimento das vacaturas em aberto.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 6/82

Pedido de apreciação de constitucionalidade de normas que o Conselho da Revolução já anteriormente apreciara após parecer da Comissão Constitucional.

1. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Presidente da assembleia regional dos Açores solicitou do Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade das Portarias n.ºs 2/81, de 3 de Janeiro, e 76-A/81, de 17 do mesmo mês, ambas dos Ministérios das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações.

Na sua sequência, foi solicitado o parecer desta Comissão.

2. O referido pedido fundamentou-se nos seguintes considerandos:

a) Os recentes aumentos das tarifas aéreas de passageiros e carga entre o continente e as regiões autónomas foram uma afronta ao povo dos Açores, no que respeita ao seu desenvolvimento sócio-económico, nomeadamente nos sectores do comércio, indústria e turismo;

b) Tais aumentos contrariam o disposto no artigo 227.º, n.º 2, da Constituição, uma vez que a autonomia das regiões visa, além do mais, «o desenvolvimento económico e social e a promoção e defesa dos interesses regionais»;

c) Foram ainda violados os n.ºs 1 e 2 do artigo 231.º da Constituição, o qual diz, nomeadamente, «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» e «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional»;

d) Acrescenta-se, ainda a propósito da violação do n.º 2 do artigo 231.º, que o mecanismo da audição foi iniciado, «mas as propostas sobre as quais a Região foi inicialmente auscultada não correspondem às que constam das portarias que foram publicadas»;

e) Finalmente, não foi respeitado o preceituado no artigo 232.º da Constituição.

A esta fundamentação não deu qualquer resposta o Primeiro-Ministro, notificado para esse efeito nos termos e pelo prazo do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho.

3. Questão prévia: conhecimento ou não conhecimento do pedido.

Como é sabido, e se relembra, esta Comissão, por seu parecer n.º 15/81, de 2 de Junho, emitiu parecer no sentido de que a Portaria n.º 76-A/81, de 17 de Janeiro, não devia ser declarada inconstitucional pelo Conselho da Revolução, 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.

Por sua vez, o dito Conselho, por sua Resolução n.º 148/81, de 7 de Julho, pronunciou-se nos mesmos e precisos termos.

Mais tarde, no seu parecer n.º 27/81, de 6 de Outubro, a propósito, agora, da Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro, entendeu que o Conselho da Revolução não devia declarar a sua inconstitucionalidade, por não haver violação dos artigos 201.º, n.º 3, 202.º, alíneas c), d) e e), 204.º, n.º 2, 231.º, n.º 1, e 232.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição.

O Conselho da Revolução emitiu decisão no mesmo sentido, por sua Resolução

n.º 220/81, de 24 de Outubro.

Sendo certo que o pedido da assembleia regional dos Açores incide sobre as mesmas citadas portarias, é de perguntar, antes de mais, se o Conselho deverá emitir sobre ele decisão e se, deste modo, esta Comissão deve emitir parecer sobre o objecto do pedido.

No parecer n.º 34/81, de 17 de Novembro, a propósito de questão processual idêntica, foi de parecer que o Conselho da Revolução devia mandar arquivar o processo de parecer por o pedido ser a mera repetição do que motivara a Resolução n.º 103/81, e proveniente da mesma entidade.

As diferenças entre o presente caso e esses não parecem ter relevância suficiente para uma decisão diversa.

É certo que, naquele caso, o pedido era formulado pela mesma entidade (Presidente da Assembleia da República), o que não acontece agora: enquanto os pedidos de declaração de inconstitucionalidade daquelas duas portarias provinham da assembleia regional da Madeira, o de agora procede da assembleia regional dos Açores.

Simplesmente, o objecto do pedido é precisamente o mesmo e os fundamentos do pedido coincidem na sua maior parte. Agora, somente se não invoca a violação dos artigos 13.º, 201.º, n.º 3, 202.º, alíneas c), d) e e), 204.º, n.º 2; além disso acrescenta-se explicitamente que «o processo de audição foi iniciado, mas as propostas sobre as quais a Região foi inicialmente auscultada não correspondem às que constam das portarias que foram publicadas».

A primeira diferença, porém, nem sequer obstará a que a Comissão se debruçasse sobre as violações referidas, mesmo que não invocadas da primeira vez, sabido que as normas ou princípios constitucionais são de conhecimento oficioso, só o não sendo as normas infraconstitucionais cuja inconstitucionalidade é arguida. Não conduziria, portanto, a diferença de solução.

A segunda diferença, por sua vez, também não parece que deva levar a uma decisão autónoma, pela sua manifesta falta de fundamento jurídico.

É que a Constituição manda ouvir as regiões autónomas, mas não obriga os órgãos de soberania a aceitar, no todo ou em parte, os pontos de vista emitidos por aquelas.

Mais claramente: se a região autónoma dos Açores foi ouvida sobre a matéria das duas portarias, não tinha de ser ouvida de novo caso as soluções em princípio projectadas não coincidissem com as que vieram, a final, a ser adoptadas nas ditas portarias.

Aliás, tal diferença seria com certeza respeitante ao maior ou menor montante das tarifas e, portanto, sobre o mesmo objecto, qualitativamente falando.

Finalmente, acrescentar-se-á que algumas dessas tarifas (as tarifas para estudantes) sofreram, mais recentemente, posteriormente ao pedido, novas reduções — cf. Portaria n.º 497/81, de 19 de Junho (que altera o n.º 1 da Portaria n.º 76-A/81, de 17 de Janeiro) —, o que certamente se deveu a pressão das regiões autónomas. Tal vício, a existir, teria sido, entretanto, sanado.

5. Pelas razões expostas, esta Comissão é de parecer que o Conselho da Revolução se deve abster de conhecer do objecto do pedido, por nada haver de novo que seja susceptível de levar à alteração das suas Resoluções n.ºs 148/81, de 7 de Julho, e 220/81, de 24 de Outubro, sobre tarifas de transporte aéreo entre o continente e as regiões autónomas.

Lisboa e Comissão Constitucional, 2 de Fevereiro de 1982. — *Joaquim da Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Raul Mateus* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 23/82

Ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 146.º e no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Conselho da Revolução, a solicitação da Assembleia Regional dos Açores e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu abster-se de conhecer do objecto do pedido de declaração de inconstitucionalidade, por nada haver de novo que seja susceptível de levar à alteração das suas Resoluções n.ºs 148/81, de 7 de Julho, e 220/81, de 24 de Outubro, sobre tarifas de transporte aéreo entre o continente e as regiões autónomas.

Aprovada em Conselho da Revolução em 10 de Fevereiro de 1982.

O Presidente do Conselho da Revolução, António Ramalho Eanes.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 44, de 22 de Fevereiro de 1982.)

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANO, DO COMÉRCIO E
TURISMO E DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES**

DIRECÇÃO-GERAL DA AVIAÇÃO CIVIL

Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro

1. Devido à disparidade cada vez maior que se tem vindo a verificar entre os custos de exploração dos serviços domésticos de transporte aéreo entre o continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e as tarifas/condições que estão a ser praticadas, foi decidido proceder a uma revisão dos esquemas tarifários de passageiros e carga a fim de minorar os encargos actualmente suportados pelo Estado.

2. Apesar dos ajustamentos nos níveis e condições de aplicação das tarifas actualmente em vigor, não se alteraram os princípios que têm presidido ao estabelecimento destes preços: promoção do desenvolvimento económico das regiões e salvaguarda dos aspectos sociais subjacentes ao isolamento geográfico das populações madeirenses e açorianas. Nesta perspectiva, os valores atribuídos à tarifa de excursão e de residente foram devidamente ponderados, apresentando aumentos, relativamente às tarifas disponíveis há cinco ou seis anos atrás para a mesma clientela, bastante inferiores aos que se afigurariam razoáveis face às taxas de inflação verificadas e à evolução dos custos e dos preços do transporte aéreo desde 1974.

3. As tarifas de carga existentes nestas ligações encontram-se, neste momento, completamente desactualizadas, dado que não sofreram quaisquer alterações desde Novembro de 1976 entre o continente e os Açores e desde Março de 1978 entre o continente e a Madeira. A presente portaria prevê igualmente, para estes casos, aumentos generalizados de preços, enquadrados nos objectivos acima referidos, os quais procuram, na medida do possível, minimizar os défices existentes na operação cargueiro entre o continente e os Açores e permitir, sempre que se considere necessário, a utilização de voos cargueiros para a Madeira, mantendo-se no entanto o transporte da carga nos voos de passageiros, ficando entendido que na atribuição de indemnizações compensatórias o transporte de carga será contabilizado separadamente do dos passageiros.

Nestes termos:

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 n.º 329-A/74, de 10 de Julho, e nos termos do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 25/79, de 19 de Fevereiro, o seguinte:

1.º São aprovadas as seguintes tarifas de transporte aéreo de passageiros a praticar em serviços regulares nas linhas abaixo especificadas:

especificadas:

	Bilhetes simples	Bilhetes de ida e volta
Lisboa-Funchal ou Porto Santo:		
1.ª classe	8 450\$00	16 900\$00
Classe económica	5 630\$00	11 260\$00
Excursão de seis a trinta dias	-\$-	7 320\$00
Residentes na Madeira	-\$-	6 760\$00
Porto ou Faro-Funchal ou Porto Santo:		
1.ª classe	10 620\$00	21 240\$00
Classe económica	7 080\$00	14 160\$00
Excursão de seis a trinta dias	-\$-	10 220\$00
Residentes na Madeira	-\$-	9 660\$00
Funchal-Porto Santo:		
1.ª classe	1 610\$00	3 220\$00
Classe económica	1 070\$00	2 140\$00
Funchal ou Porto Santo-Ponta Delgada:		
1.ª classe	8 450\$00	16 900\$00
Classe económica	5 630\$00	11 260\$00
Excursão de seis a trinta dias	-\$-	7 320\$00
Lisboa-Ponta Delgada ou Terceira:		
1.ª classe	12 660\$00	25 320\$00
Classe económica	8 440\$00	16 880\$00
Excursão de seis a trinta dias	-\$-	10 980\$00

	Bilhetes simples	Bilhetes de ida e volta
Lisboa-Açores:		
Residentes nos Açores	-\$-	10 130\$00
Porto ou Faro-Ponta Delgada ou Terceira:		
1.ª classe	14 240\$00	24 480\$00
Classe económica	9 890\$00	19 780\$00
Excursão de seis a trinta dias	-\$-	13 880\$00
Porto ou Faro-Açores:		
Residentes nos Açores	-\$-	13 030\$00

Nota. — Aos valores tarifários acima especificados será ainda adicionado o valor correspondente ao imposto do selo.

2.º As tarifas para os percursos acima especificados são apenas válidas para o encaminhamento mais directo entre os pontos indicados, não contemplam quaisquer *stopovers*, excepto no ponto de retorno da viagem; permitem-se contudo interrupções de viagem desde que o somatório dos sectores envolvidos seja cobrado.

3.º Estas tarifas são combináveis entre si e com outras tarifas domésticas aprovadas para transporte aéreo regular desde que os seus termos assim o permitam; de acordo com as regras internacionalmente aceites, são permitidas viagens tipo circular e de ida e volta do tipo open jaw simples.

4.º Não são permitidos quaisquer descontos sobre estas tarifas, excepto os de criança e bebé, que pagarão, respectivamente, 50% e 10% da tarifa aplicável nas condições internacionalmente estabelecidas para este tipo de tráfego.

Aos jornalistas profissionais é concedido um desconto de 25% ou 50% sobre a respectiva tarifa normal aplicável, consoante haja ou não direito a reserva, desde que para o efeito apresentem prova actualizada oficialmente reconhecida da sua profissão, cuja referência deverá constar do bilhete.

5.º A aplicação das tarifas de excursão só é permitida em viagens de duração compreendida entre seis dias e um mês, excepto no caso de grupos desportivos que se desloquem no exercício da sua actividade, caso em que serão permitidas durações inferiores. Para este efeito a entidade requerente, de acordo com as normas em vigor, deverá oficializar a condição de grupo ou associação desportiva, a fim de que possa ser ignorada a observância de estada mínima deste tipo de tarifa. O número mínimo de elementos que formam o grupo pode incluir passageiros ligados ao grupo a quem tenha sido aplicada a tarifa de residente (sujeita às suas condições), desde que sejam cumpridas as restantes condições para a formação do grupo.

6.º Para outras condições que não estejam especialmente indicadas são aplicadas as regras internacionais já aprovadas.

7.º A aplicação das tarifas para cidadãos portugueses residentes nos Açores e na Madeira ficará sujeita às condições especificadas no anexo I a esta portaria.

8.º Para os pontos entre o continente e os Açores não previstos nesta portaria, os valores tarifários serão obtidos adicionando aos valores especificados a tarifa/roteiro requerida pela SATA.

9.º Fica revogada a Portaria n.º 287-B/79, de 20 de Junho.

10.º São aprovadas igualmente as seguintes tarifas para a carga transportada por via aérea nos sectores abaixo especificados (preços expressos por quilograma):

Lisboa-Funchal/Porto Santo ou vice-versa:

Mínimo de cobrança 200\$00

Tarifa normal (- 45 kg) 32\$00

Tarifa de 45 kg 24\$00

Funchal-Porto Santo ou vice-versa:

Mínimo de cobrança 100\$00

Tarifa normal (- 45 kg) 7\$00

Tarifa de 45 kg 6\$00

Funchal ou Porto Santo-Ponta Delgada ou vice-versa:

Mínimo de cobrança 200\$00

Tarifa normal (- 45 kg) 32\$00

Tarifa de 45 kg 24\$00

Lisboa-Ponta Delgada, Terceira ou vice-versa:

Mínimo de cobrança 200\$00

Tarifa normal (- 45 kg) 46\$00

Tarifa de 45 kg 35\$00

11.º O esquema tarifário para a carga transportada entre o continente e a Madeira e entre o continente e os Açores comporta igualmente tarifas especiais, que se encontram especificadas no anexo n a esta portaria e que dela faz parte integrante.

12.º Nas ligações entre Porto ou Faro e os arquipélagos da Madeira e dos Açores deverão ser aplicados os valores tarifários gerais e especiais praticados de/para Lisboa com o adicional de 2\$50/kg.

13.º Para os pontos entre o continente e os Açores não previstos na portaria, os valores tarifários serão obtidos adicionando aos valores especificados a tarifa/rateio requerida pela SATA.

Ministérios das Finanças e do Plano, do Comércio e Turismo e dos Transportes e Comunicações, 17 de Dezembro de 1980. — O Ministro das Finanças e do Plano, Aníbal António Cavaco Silva. — O Ministro do Comércio e Turismo, *Basílio Adolfo Mendonça Horta da Franca*. — O Ministro dos Transportes e Comunicações, *José Carlos Pinto Soromenho Viana Baptista*.

ANEXO I

Condições de aplicação da tarifa para cidadãos portugueses residentes nos Açores e na Madeira

Área de aplicação:

Da Madeira para Lisboa, Porto e Faro, em serviços da TAP.

Dos Açores para Lisboa, Porto e Faro, em serviços da TAP e da SATA.

Aplicação:

Tarifas de ida e volta em classe económica para viagens com origem nos Açores ou na Madeira.

Período de aplicação:

Estas tarifas são aplicáveis durante todo o ano, mas só poderão ser utilizadas às terças-feiras, quartas-feiras e quintas-feiras:

Validade do bilhete e código de emissão:

Mínimo de estada — não referido.

Máximo de estada — um ano.

Código de emissão:

Espaço fare basis — Res.

Espaço not transferable — Residente seguido do número do respectivo bilhete de identidade ou cédula pessoal.

Venda e publicidade:

A venda e publicidade destas tarifas é limitada à respectiva área de origem. (V. elegibilidade.)

Combinações:

Só permitidas com tarifas domésticas da TAP e da SATA. Descontos:
Aplicam-se apenas os habituais descontos de criança e bebé.

Cancelamento, reserva, pagamento e emissão do bilhete:

A totalidade do pagamento, a reserva e a emissão do bilhete só poderão ser feitos nos sete dias anteriores à viagem. Em caso de cancelamento voluntário será aplicada uma taxa fixa de 500\$.

Elegibilidade:

São elegíveis para esta tarifa todos os cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes na Madeira ou nos Açores, para viagens de ida e volta iniciadas nestes arquipélagos, que à data da emissão e pagamento do bilhete comprovem esta situação. (V. documentação.)

Documentação:

Na altura da emissão e pagamento do bilhete os passageiros devem preencher e apresentar o formulário modelo n.º 2075 e apresentar o respectivo bilhete de identidade ou Cédula pessoal.

TAP VIAGEM A - TARIFA PARA CIDADÃOS PORTUGUESES RESIDENTES NOS AÇORES/MADEIRA - — DECLARAÇÃO DE RESIDÊNCIA —	
<p>Declaro, para efeitos de obtenção do bilhete «Tarifa para cidadãos portugueses residentes nos Açores/Madeira», que _____ possuidor do bilhete de identidade/cédula pessoal n.º _____ emitido em ____/____/____ por _____, tem residência actual em _____ Data _____, ____ de _____ de 19 ____</p> <p>_____ (Assinatura do passageiro ou familiar)</p>	<p>CONFIRMAÇÃO PELA AUTARQUIA LOCAL *</p> <p>Eu, abaixo assinado, _____ _____ _____ confirmo as declarações aqui pres- tadas. Data _____ de _____ _____ de 19 ____</p> <p>_____ (Assinatura e carimbo)</p>
<p>Emitir em duplicado: Original — agrafer à capa do bilhete. Duplicado — agrafer ao talão de contabilidade do bilhete.</p> <p>Mod. TAP 2075</p>	<p>* Necessária só quando a residência actual não constar do documento de identificação.</p>

ANEXO II

Tarifas especiais de carga entre o continente e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e entre a Madeira e os Açores

Percurso	Item	Pesos mínimos (quilogramas)	Tarifas (escudos/quilograma)
Lisboa-Funchal-Porto Santo	0006	500	17\$00
	2199	100	21\$00
	0420	1 000	20\$00
Funchal-Porto Santo-Lisboa	1439	45	19\$00
	2500	45	21\$00
Ponta Delgada-Funchal	0006	500	17\$00
	2500	45	19\$00
Lisboa-Ponta Delgada-Terceira	0006	250	20\$00
		500	18\$00
	0899	250	22\$00
		500	20\$00
	2199	45	28\$00
		100	24\$00
	4417	100	31\$00
	6824	250	22\$00
		500	20\$00
	7111	5	33\$00
	8426	45	26\$00
		100	24\$00
	250	20\$00	
Ponta Delgada-Terceira-Lisboa	9911	100	31\$00
	0006	250	20\$00
		500	18\$00
	0386	100	33\$00
		250	31\$00
		500	28\$00
	1439	45	24\$00
		100	22\$00
	2500	45	26\$00
		100	24\$00
	7111	5	33\$00
	8426	45	26\$00
	100	24\$00	
	250	20\$00	

Descrição dos itens:

0006 — Comestíveis, especiarias e bebidas.

0386 — Lagostas.

0420 — Bananas.

0899 — Fermentos.

1439 — Flores e folhagem.

2199 — Têxteis, fibras e vestuário.

2500 — Bordados.

4417 — Rádios e televisões.

6824 — Utensílios domésticos de plástico, excepto móveis.

7111 — Boletins do Totobola. 8426 — Filmes revelados.

9911 — Móveis, excluindo quadros, gravuras e objectos de arte.

(*Diário da Republica*. 1.^a Série, n.º 2, de 3 de Janeiro de 1981.)

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

Portaria n.º 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 n.º 329-A/74, de 10 de Julho, e nos termos do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 25/79, de 19 de Fevereiro, proceder a alterações à Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro, nos termos seguintes:

1.º São introduzidas as seguintes alterações ao n.º 1.º da Portaria n.º 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 i (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.

3.º Mantêm-se inalteradas, em tudo o mais, as disposições constantes da Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro.

4.º 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, 1.ª série, n.º 14, de 17 de Janeiro de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL
Parecer n.º 7/82

Tribunais marítimos — Ilícito de mera ordenação social — Função jurisdicional — Reserva da função jurisdicional aos tribunais — Proibição de tribunais especiais.

I

1. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, foi solicitada ao Conselho da Revolução pelo Procurador-Geral da República a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

De harmonia com o disposto na alínea a) do artigo 284.º da Constituição, foi chamada a Comissão Constitucional a elaborar o competente parecer.

2. No requerimento subscrito pelo Procurador-Geral da República indicam-se como fundamento do pedido de declaração de inconstitucionalidade as seguintes afirmações:

O n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais manteve os tribunais marítimos, ressalvando a vigência das normas relativas à organização e funcionamento destes até à entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º daquele diploma, extinguindo apenas a competência daqueles tribunais para o conhecimento de crimes marítimos;

Embora a própria Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais previsse, no prazo de seis meses contado da sua publicação, a ulterior publicação de um novo diploma sobre a organização e funcionamento dos tribunais marítimos, a verdade é que este não foi até agora publicado;

Assim sendo, os tribunais marítimos mantiveram até ao presente a sua competência para o julgamento das transgressões marítimas, nos termos dos artigos 215.º, n.º 1, e 214.º, n.º 1, do Regulamento Geral das Capitanias (Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho);

Sucede que os tribunais marítimos são «verdadeiros tribunais especiais, quer no que toca à competência para conhecimento de certas categorias de infracções, quer quanto à sua específica constituição e funcionamento inteiramente à margem da ordem jurídica vigente» (requerimento a fls. 5 do presente processo de parecer);

Tais tribunais não se acham todavia compreendidos entre os tribunais especiais que a Constituição autoriza (n.ºs 2 e 3 do artigo 212.º);

Não é possível argumentar-se, atenta a competência que resta aos tribunais marítimos, que estes últimos possam subsistir como tribunais administrativos ou fiscais a que fosse cometida a função de conhecer das transgressões marítimas, ou seja dos «factos ilícitos punidos pelas leis ou regulamentos marítimos que não constituam crime marítimo ou comum ou infracção disciplinar» (definição legal de transgressão marítima contida no artigo 214.º, n.º 1, do Regulamento Geral das Capitanias);

É que dos trabalhos preparatórios da própria Constituição resulta que os tribunais administrativos e fiscais cuja criação é autorizada «são os tribunais de contencioso que, por natureza, constituem uma jurisdição de legalidade»;

Sucedem, porém, que «os tribunais marítimos, sem embargo de as transgressões marítimas poderem ter natureza administrativa e fiscal, não são tribunais de contencioso e antes jurisdição de conflito de interesses e até de natureza sancionatória, se não mesmo de natureza penal» (a fls. 6 do mesmo processo).

Conclui, por isso, o Procurador-Geral da República que a norma impugnada está ferida de inconstitucionalidade material por violação, designadamente, do disposto no artigo 212.º da Constituição.

3. Notificado o Presidente da Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, declarou este que não se pronunciava sobre a questão, prescindindo do prazo referido na mesma norma.

4. Cumpre agora emitir o solicitado parecer.

II

5. Começar-se-á por descrever a composição, o funcionamento e a competência dos tribunais marítimos, tal como decorre da legislação em vigor, nomeadamente do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante (indicado pelas iniciais CPDMM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 33 252, de 20 de Novembro de 1943.

Far-se-á previamente uma referência de natureza histórica aos tribunais marítimos.

6. A existência de uma jurisdição especializada com competência em matéria de litígios respeitantes à marinha mercante afirmou-se no século XIX, embora possam encontrar-se soluções legislativas anteriores, caracterizadas pela criação de jurisdições especializadas ou de excepção respeitantes a assuntos mercantis da navegação, ficando apenas excluída a matéria de disciplina da marinha de guerra.

Assim, no período pombalino, o tribunal competente para conhecer dos litígios mercantis respeitantes à navegação marítima era a Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, criada em Setembro de 1755 e elevada mais tarde à categoria de tribunal supremo¹⁴⁶.

Após o advento do liberalismo, tendeu a integrar-se a competência para as questões mercantis marítimas na competência da jurisdição comercial. Seguramente a partir do Código Comercial de Ferreira Borges (1833), o comércio marítimo passou a ser encarado como uma especialidade ou modalidade da actividade comercial, vindo a corresponder-lhe uma jurisdição especializada dentro das jurisdições comerciais. Com o Regulamento para a Polícia dos Portos de 1839 são atribuídas funções jurisdicionais especializadas aos capitães dos portos¹⁴⁷, funções essas que são mantidas pelo Regulamento Geral das Capitanias de 1892¹⁴⁸ e pelo Regulamento Geral das Capitanias de 1972,

¹⁴⁶ Sobre este órgão jurisdicional, veja-se Barbosa de Magalhães, Código Completo do Processo Comercial, I, 1896, comentário ao artigo 34.º, p. 53.

¹⁴⁷ Barbosa de Magalhães, *ob. cit.*, i, pp. 54 a 56. Segundo este processualista, a jurisdição comercial em 1.ª instância repartia-se em 1896, entre os tribunais comerciais, o chefe de repartição da indústria do Ministério das Obras Públicas, os capitães dos portos e os tribunais de árbitros avindores.

¹⁴⁸ Artigo 8.º, alíneas d) e e); cf. Chaves e Castro, *Organização e Competência dos Tribunais de Justiça Portugueses*, 1910, p. 125.

aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho, ainda substancialmente em vigor¹⁴⁹.

7. Em 1864 é publicado o primeiro Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante Portuguesa, aprovado por carta de lei de 4 de Julho desse ano.

Trata-se de um diploma aplicável a «todas as pessoas nacionais ou estrangeiras empregadas ou recebidas por qualquer título a bordo de embarcação portuguesa, de vela ou vapor, pertencendo a particulares ou a administrações públicas, e destinada à navegação ou à pesca, pelas infracções de disciplina que cometerem desde o dia em que pertencerem à tripulação do navio até ao dia, inclusivamente, do seu desembarque legal» (artigo 1.º).

Este diploma continha normas de direito penal especial, sendo complementar do Código Penal e cabendo, por isso, na referência contida no n.º 1 do § único do artigo 15.º do texto de 1852¹⁵⁰.

Fazia-se logo no artigo 8.º do Código Penal e Disciplinar de 1864 uma distinção de regime entre os delitos e contravenções, por um lado, e os crimes, por outro. Aqueles seriam julgados e punidos nos termos previstos no próprio diploma. Os crimes especificados naquela lei especial seriam «julgados pelos tribunais ordinários e punidos com as penas aqui expressas».

Por outro lado, as infracções criminais que não respeitassem à regulamentação ou «disciplina» da marinha mercante, mas fossem cometidas a bordo, não estando previstas no Código Penal e Disciplinar, seriam «julgadas e punidas conforme às leis ordinárias» (artigo 8.º).

Ora, no capítulo VI do primeiro CPDMM regulava-se a matéria da jurisdição e competência específicas para questões de disciplina da marinha mercante.

O conhecimento e julgamento das contravenções à disciplina competia, sem recurso algum, aos intendentes da marinha e capitães de portos ou a quem legalmente os substituísse; aos comandantes dos navios do Estado; aos cônsules portugueses; aos capitães de navios mercantes em porto estrangeiro; finalmente, aos capitães nos seus próprios navios (artigo 47.º).

Para o julgamento dos delitos marítimos eram criados os tribunais marítimos comerciais, jurisdição penal de excepção ou especial¹⁵¹. Estes tribunais eram compostos por cinco vogais e um escrivão. Nos portos do continente, ilhas adjacentes e colónias os tribunais marítimos eram constituídos pelo intendente de marinha ou, não o havendo, o capitão do porto; por um jurado do tribunal do comércio, havendo-o, e, na sua falta, um homem bom do comércio; o mais velho dos capitães dos navios que estivessem no porto; o patrão-mor do porto, e, na sua falta, o piloto-mor, onde o houvesse, e, quando o não houvesse, um piloto de praça; finalmente, o mais velho dos contramestres dos navios do comércio (artigo 58.º)¹⁵².

¹⁴⁹ Artigo 10.º, alíneas *oo*) e *pp*).

¹⁵⁰ Sobre este primeiro Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante Portuguesa, veja-se o parecer n.º 1/81, desta Comissão, ainda inédito. Aí se acentua que este diploma só continha normas de *direito penal* que previam e sancionavam infracções de carácter penal respeitantes a regulamentação ou «disciplina» da marinha mercante. «Infracções que — de acordo com a tripartição formal e quantitativa, vulgarizada a partir do direito penal napoleónico [...] — podiam constituir 'crimes', 'delitos' ou 'contravenções', mas que por isso, ainda quando se reportavam a meras 'faltas de disciplina' (cf. artigo 17.º), eram na essência *ilícitos de natureza penal*» (IV n.º 1).

¹⁵¹ Chaves e Castro, *ob. cit.*, pp. 125, 616 e segs.

¹⁵² Previa-se aí que «os capitães, os pilotos e os contramestres da marinha mercante serão para este fim designados pelo capitão do porto».

Nos portos onde não houvesse capitão do porto ou em portos estrangeiros, o tribunal marítimo comercial seria presidido pelo comandante do navio do Estado (ou o mais graduado dos comandantes de navios de guerra portugueses fundeados no porto) e composto pelo oficial imediato e o mais velho dos capitães, oficiais e contramestres dos navios de comércio presentes no porto¹⁵³. Estabelecia-se uma composição diferenciada para o caso de o tribunal marítimo comercial ter de funcionar em porto estrangeiro em que não houvesse navio de guerra português [a presidência caberia então ao cônsul de Portugal e interviria ainda um comerciante português nomeado por aquele (artigo 60.º)]. Das decisões dos tribunais marítimos comerciais cabia, em certos casos, recurso para o Supremo Tribunal Militar, Supremo Conselho de Justiça Militar (artigo 90.º do CPDMM e artigo 300.º do primeiro Código de Justiça Militar de 1895).

Finalmente, estatuiu-se que a competência para conhecer e julgar os crimes marítimos previstos neste Código cabia aos tribunais comuns (artigo 66.º)¹⁵⁴.

Refira-se, por último, que os tribunais marítimos comerciais que funcionassem em portos estrangeiros sob a presidência do cônsul português passaram a ter a sua regulamentação legal no Regulamento Consular de 1920, aprovado pelo Decreto n.º 6462, de 21 de Março de 1920 (artigos 408.º e seguintes).

8. Podia assim dizer-se que, a partir de 1864, houve uma especialização da jurisdição criminal com a criação dos *tribunais marítimos comerciais*, competentes para conhecer e julgar os delitos marítimos. Nestes tribunais não intervinham juízes togados, sendo predominantemente conselhos «disciplinares» de homens do mar. Quanto às contravenções marítimas, o seu julgamento era entregue a entidades administrativas de marinha ou consulares e, em certos casos, aos próprios capitães dos navios. E tal solução não era de estranhar, pois que, como se escreve no parecer n.º 1/81, desta Comissão, «é sabido que durante todo o século XIX — e mesmo durante a primeira metade do século XX — não havia consciência plena da integral jurisdicionalização da matéria criminal, considerando-se as contravenções, se bem que ainda de natureza penal, compatíveis com o ordenamento e a competência de *polícia* e, por isso mesmo, integrantes de um *ilícito criminal administrativo*»¹⁵⁵.

9. Os tribunais marítimos comerciais vêm a ser substituídos pelos tribunais marítimos previstos no segundo Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante de 1943, sendo revogado expressamente o CPDMM de 1864 e legislação complementar (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 33 252, de 20 de Novembro de 1943).

É também declarado extinto o tribunal marítimo comercial a que se referia o artigo 411.º do Regulamento Consular (§ único do artigo 264.º do CPDMM).

¹⁵³ Artigo 59.º do CPDMM de 1864.

¹⁵⁴ O artigo 14.º do CPDMM estabelecia que as penas aplicáveis aos crimes eram as declaradas nas leis ordinárias, salvo os casos previstos neste Código. A aplicação das penas era regulada pelo Código Penal (artigo 16.º). Os artigos 42.º a 46.º previam crimes marítimos específicos (perda ou destruição do navio; levantamento do capitão com o navio que lhe estiver confiado, vendendo-o de seguida ou empregando-o em proveito próprio, etc.). Os artigos 93.º a 95.º regulavam o processo aplicável à fase instrutória relativa aos crimes marítimos

¹⁵⁵ Ponto IV, n.º 1 do referido parecer, ainda inédito.

O segundo CPDMM é um longo diploma, de 372 artigos, que opera uma significativa mudança na regulamentação jurídica da marinha mercante, apresentando-se como uma lei adequada às novas condições da navegação.

Do preâmbulo do novo código retira-se que o actual legislador pretendeu pôr termo à alegada confusão do legislador de 1864 acerca das diferentes espécies de ilícito, nomeadamente entre o ilícito disciplinar e o ilícito penal. Afirmava-se que era injustificável a antiga confusão entre o ilícito penal e o ilícito disciplinar quanto ao pessoal da marinha mercante, já que se tratava de «pessoas não pertencentes à hierarquia militar».

Referia-se, por isso, que «a repressão disciplinar deve ser exercida pelos superiores hierárquicos, ou seja pelas entidades a quem incumbe a responsabilidade de manter a boa execução dos serviços, enquanto a repressão penal tem de ser levada a efeito pelos tribunais ordinários ou pelos tribunais especiais, na sua qualidade de órgãos encarregados de exercer a função judicial» (do preâmbulo).

A partir da aceitação do princípio da autonomia da acção disciplinar face à acção penal, optou o legislador por retirar aos tribunais marítimos competência disciplinar, atribuindo-lhes exclusivamente «competência de natureza penal». E aproveitou-se o ensejo para repudiar a classificação tripartida das infracções criminais oriunda do código napoleónico, tanto mais que o Código Penal vigente a não havia perfilhado. O sistema seguido pelo novo CPDMM parte da radical diferenciação entre infracções disciplinares e infracções criminais, dividindo os crimes em marítimos e comuns: os primeiros são «aqueles que directamente se relacionam com o exercício da função marítima»¹⁵⁶. Só estes crimes são da competência dos tribunais marítimos (artigo 264.º do CPDMM). Os crimes comuns continuam a ser julgados pelos tribunais comuns ou ordinários.

No que toca à constituição dos tribunais marítimos, deles continuam a fazer parte oficiais da armada (os capitães do porto) e «também um oficial da marinha mercante, por se entender que deste modo se forma um grupo de técnicos capaz de apreciar, com pleno conhecimento, as infracções de natureza marítima» (do preâmbulo). Verifica-se, porém, que a competência destes tribunais é «consideravelmente aumentada», por referência ao estatuído no CPDMM de 1864. Deve realçar-se, sobretudo, a solução de tornar extensiva tal competência a alguns crimes punidos com pena maior. Neste caso, porém, estabelece-se que o tribunal marítimo funcionará em colectivo, intervindo necessariamente um juiz togado (o juiz da comarca ou um juiz de um tribunal criminal em Lisboa), justificando-se tal intervenção pela «maior complexidade de decisão». As funções de promotor de justiça seriam sempre desempenhadas por um delegado do procurador da República, aquele que desempenha funções no tribunal da comarca correspondente à

¹⁵⁶ Dentro do critério seguido, explica o legislador no preâmbulo do CPDMM que «não interessa a gravidade do crime nem a qualidade da pena para os efeitos da classificação. O que se teve em vista foi verificar se esta ou aquela infracção, pela sua íntima ligação com os assuntos marítimos, revestia características especiais que não pudessem ser devidamente apreciadas pelos tribunais ordinários, a fim de, nessas circunstâncias, deferir o seu julgamento a um tribunal do qual fizessem parte alguns técnicos navais». E, logo a seguir, afirma que a grande parte dos delitos «que foram classificados de crimes marítimos só reveste esta qualidade quando os factos forem praticados por algum membro da tripulação, porque se trata de crimes que só podem ser executados pelos tripulantes, ou porque a sua prática, quando levada a efeito por outros indivíduos, não interessa directa e imediatamente à vida marítima e àqueles que a ela estão ligados. Outras infracções, embora em menor número, são qualificadas de crimes marítimos, qualquer que seja a qualidade dos seus agentes, porque em todas as hipóteses colocam em causa um interesse de ordem marítima, de tal modo que a gravidade da infracção e as circunstâncias que a revestem só podem ser exactamente apreciadas pelos tribunais de constituição especial».

respectiva circunscrição marítima. Previa-se logo em 1943 que os tribunais marítimos, não obstante a sua maior competência, tivessem de julgar um número de processos muito restrito, motivo por que não dispunham de magistrados privativos, sendo as funções de juiz e de promotor sempre acumuladas com o exercício normal de outros cargos.

10. Analisando de mais perto a disciplina orgânica dos tribunais marítimos, constante dos artigos 264.º e seguintes do CPDMM¹⁵⁷, verifica-se que estes são constituídos em cada uma das áreas das capitânias dos portos do continente e das ilhas adjacentes com competência para apreciar e julgarem as infracções penais classificadas no CPDMM como crimes marítimos. Estes tribunais julgam de facto «segundo a sua consciência e com plena liberdade de apreciação das provas», de forma a chegarem à decisão que lhes parecer mais justa, «e de direito com recurso para o Supremo Tribunal Militar» (artigo 265.º). O recurso para o Supremo Tribunal Militar consta dos artigos 360.º a 372.º do CPDMM.

O livro V é o mais longo dos livros do diploma. O título I deste livro trata das disposições gerais; o título u da instrução e o título m do tribunal marítimo. Neste título dedicado ao tribunal marítimo regulam-se em capítulos sucessivos as disposições gerais, a composição, a competência, a acusação, a defesa, o julgamento, as execuções e os recursos.

No que toca à composição dos tribunais marítimos, são os mesmos constituídos por três vogais: o capitão do porto, que preside, um oficial de marinha em serviço na capitania e um capitão da marinha mercante¹⁵⁸. Porém, nos julgamentos de crimes puníveis com pena maior¹⁵⁹ estatua-se no artigo 267.º que «o segundo vogal do tribunal será o juiz de direito da comarca em cuja área o tribunal marítimo tiver a sua sede¹⁶⁰.

No que toca à presidência do tribunal marítimo, esse cargo é em regra desempenhado pelo capitão do porto. No caso, porém, de fazer parte do tribunal um oficial de marinha mais graduado, este último deveria assumir «a presidência na audiência de

¹⁵⁷ O CPDMM de 1943 está dividido em cinco livros:

Livro I — Dos Preceitos Gerais (artigos 1.º a 43.º).

Livro II — Das Infracções Disciplinares (artigos 44.º a 90.º).

Livro III — Do Processo Disciplinar (artigos 91.º a 125.º).

Livro IV — Das Infracções Penais (artigos 126.º a 171.º).

Livro V — Do Processo Penal (artigos 172.º a 372.º).

¹⁵⁸ Nos termos do § 1.º do artigo 266.º do CPDMM, «quando na capitania onde funcionar o tribunal não houver oficial de marinha para exercer o cargo de 2.º vogal, será nomeado o que houver em qualquer capitania, a começar pela que tiver a sede mais próxima, e, se o não houver, o capitão do porto desta capitania». Também no caso de faltar um capitão da marinha mercante para exercer as funções de 3.º vogal, seria nomeado outro oficial da marinha mercante, e, na sua falta, um armador ou agente de navegação (§ 2.º do mesmo artigo).

¹⁵⁹ O artigo 267.º refere-se a crimes «puníveis com pena maior de prisão celular ou degredo», acolhendo a tipologia de penas vigente na época. O Decreto-Lei n.º 39 688, de 5 de Maio de 1954, pôs termo à pena de degredo, passando a existir em seu lugar a pena de prisão maior.

¹⁶⁰ No caso de a comarca ter mais de um juízo criminal, exercerá as funções o juiz do 2.º juízo (§ único do artigo 267.º). Estava determinado que no tribunal marítimo de Lisboa, as funções de juiz e promotor coubessem por inerência aos respectivos magistrados do 2.º juízo correcional e não aos do 2.º juízo criminal (Desembargador J. Nascimento Rodrigues, *Código Penal e Disciplinar da marinha Mercante*, p. 86, nota ao artigo 275.º). Em 1954 estabeleceu-se, porém, que o juiz togado vogal do tribunal marítimo de Lisboa passasse a ser o juiz auditor do Ministério da Marinha (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 39 758, de 13 de Agosto de 1954).

juízo» (artigo 268.º).

A representação do Estado junto deste tribunal é assegurada por agente do ministério público, agindo como promotor, «cuja função será exercida pelo delegado do procurador da República da comarca em cuja área tiver a sua sede aquele tribunal».

O apoio administrativo dos tribunais marítimos é prestado por um escrivão e por um meirinho, «nomeados pelo capitão do porto, respectivamente de entre os oficiais ou escriturários e os cabos de mar da capitania» (artigo 275.º).

No que se refere à composição do tribunal, são vogais natos o capitão do porto e o juiz togado. Os outros vogais eram, na data da promulgação do CPDMM, nomeados pelo director-geral da Marinha, «mesmo por telegrama», se fosse urgente a nomeação (artigo 270.º). O CPDMM estatuiu ainda casos de inabilidade para fazer parte do tribunal marítimo e casos de incompatibilidades legais (artigos 271.º e 272.º), estabelecendo-se um regime de obrigatoriedade de exercício das funções no tribunal marítimo, sob pena de, em caso de recusa ilegítima, «procedimento criminal e disciplinar» (artigo 273.º).

Nos termos do CPDMM, os tribunais marítimos tinham apenas competência para «conhecer e julgar todos os crimes marítimos previstos e puníveis por este Código» (artigo 276.º). No caso de crimes marítimos cometidos a bordo e em viagem ou entre tripulantes em terra no decurso de viagem, a competência territorial determinava-se pela capitania do porto onde tivesse sido encerrada a matrícula (artigo 278.º). Quando os crimes marítimos fossem cometidos em navio surto em porto estrangeiro e tivessem lugar entre a gente da tripulação somente e não houvessem perturbado a tranquilidade do porto, seria competente para julgamento o tribunal marítimo da sede da capitania do porto nacional onde tivesse sido encerrada a matrícula (artigo 279.º)¹⁶¹.

Convém dizer que o CPDMM indica como crimes marítimos os de deserção, insubordinação, desobediência, falsificação de documentos, homicídio voluntário, ofensas corporais, ameaças, difamação e injúria, lesões causadas ao navio, à carga ou aos objectos de bordo, embarque clandestino, introdução de bebidas alcoólicas e de substâncias nocivas, embarque ou desembarque ilícito de outras mercadorias, atentados contra a segurança de navegação, abandono do navio e recusa de socorros a naufragos. São puníveis com penas de prisão maior, por exemplo, a insubordinação, a falsificação dolosa da cédula marítima ou de outros documentos de bordo, o homicídio voluntário, a perda ou destruição do navio, etc.

¹⁶¹ Deve ter-se presente o disposto no artigo 53.º do Código Penal, o qual contém diferentes normas atinentes à aplicação da lei penal no espaço, adjectivadas pelos artigos 46.º e 48.º do Código de Processo Penal. Interessa em especial o n.º 2 do artigo 53.º daquele diploma. Sobre esta matéria, veja-se Eduardo Correia, *Direito Criminal*, I, reimpressão de 1971, pp. 169 e segs.; e Cavaleiro de Ferreira, *Direito Penal Português*, 1981, pp. 131 e segs.

11. O CPDMM de 1943 manteve-se substancialmente em vigor na parte penal e de processo penal até à promulgação da Constituição de 1976 ¹⁶². Como se verá adiante, após a entrada em vigor desta Constituição os tribunais marítimos cessaram de facto o seu funcionamento, deixando de realizar julgamentos.

Do ponto de vista orgânico, os tribunais marítimos integram-se na Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo (DGSFM), do então existente Ministério da Marinha, departamento que sucedeu à antiga Direcção-Geral da Marinha, sendo considerados serviços administrativamente dependentes daquela Direcção-Geral [artigo 2.º, n.º 1, alínea l), do Decreto-Lei n.º 49 078, de 25 de Junho de 1969].

De harmonia com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 49 078, ficou estabelecido que:

1 — Em cada uma das capitánias haverá um tribunal marítimo, que apreciará e julgará as infracções penais classificadas como crimes marítimos no Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante.

2 — A constituição dos tribunais marítimos é a estabelecida no Código citado no número anterior.

Já depois da Revolução de 25 de Abril de 1974 o Decreto-Lei n.º 678/75, de 6 de Dezembro, manteve expressamente a competência dos tribunais marítimos «até à revisão do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante» (artigo 10.º).

12. Convém agora aludir ao alargamento da competência dos tribunais marítimos operada pelo Regulamento Geral das Capitánias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho. Em rigor, tal alargamento de competência verifica-se apenas quanto aos capitães de porto, na sua qualidade de presidentes dos tribunais marítimos.

Este novo regulamento substituiu o Acto de Navegação de 1853 e o primeiro Regulamento Geral das Capitánias de 1892.

Ora, se é certo que o Regulamento de 1892 atribuía competências jurisdicionais de natureza comercial, laboral e penal aos capitães dos portos¹⁶³, o novo regulamento veio, com evidente subtilidade, distinguir entre as competências do capitão do porto relativas a litígios de natureza não criminal e as competências do capitão do porto enquanto presidente do tribunal marítimo.

¹⁶² Na vigência do CPPDM de 1943, foi o mesmo objecto de alterações de pormenor, introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 35 406, de 28 de Dezembro de 1945, e 307/70, de 2 de Julho. Em 1975, sofreu o CPDMM algumas alterações significativas em matéria de natureza disciplinar, constantes do Decreto-Lei n.º 678/75, de 6 de Dezembro, diploma que procurou «obviar aos aspectos mais chocantes que, à luz da ideia democrática» derivavam da versão primitiva daquele diploma. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 678/75, veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/78, de 19 de Julho. Sobre o sentido das alterações constantes destes dois diplomas, consulte-se o citado parecer n.º 1/81, da Comissão Constitucional, ponto IV, n.º 3.

¹⁶³ Artigo 8.º do Regulamento Geral das Capitánias, aprovado pelo Decreto de 1 de Dezembro de 1892:

«Incumbe aos capitães dos portos:

d) Presidir às sessões do tribunal marítimo e comercial e exercer toda a jurisdição disciplinar, policial e fiscal, em conformidade do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante, Regulamento Geral das Capitánias e Polícia dos Portos, e mais legislação em vigor;

e) Resolver definitivamente e sem recurso, todas as questões de avarias ou outras que se suscitem entre gentes do mar, ou entre estas e os consignatários ou proprietários dos navios ou embarcações, por motivo de salários, soldadas ou serviços ajustados, com interferência da autoridade marítima, e quando a importância questionada não exceda a 50\$000 réis.

Assim, incumbe aos capitães dos portos resolver, nos termos do capítulo XI do Regulamento de 1972, litígios referentes à utilização, perda, achado ou apropriação de aparelhos de pesca ou de apanha de mariscos, moluscos e plantas marítimas, ferros, âncoras e outros instrumentos ou utensílios de navegação, danos produzidos ou sofridos pelo referido material, danos resultantes de violação de zonas legalmente fruídas, posse de produtos provenientes ou resultantes das águas ou nelas existentes, quando no domínio marítimo, ou no domínio privado, existindo interesse marítimo; avarias marítimas e indemnizações devidas por danos produzidos ou sofridos por embarcações ou outros corpos flutuantes [alínea *oo*) do artigo 10.º]. Ocorre aqui clara atribuição de jurisdição de natureza civil, comercial e administrativa a estas autoridades marítimas, que são sempre oficiais da armada.

Nos termos da alínea *pp*) do mesmo artigo 10.º, era ainda atribuída competência aos capitães de porto para decidir questões de natureza laboral «por motivo de soldadas, serviços ajustados e interesses que se suscitem entre os inscritos marítimos ou entre estes e os consignatários, agentes, afretadores, armadores ou proprietários de embarcações, aparelhos de pesca, de apanha de mariscos, moluscos ou plantas marinhas, quando houver contrato sancionado pela autoridade marítima ou existir contrato colectivo de trabalho aplicável», nas condições referidas no Regulamento da Inscrição Marítima, Matrícula e Lotações dos Navios da Marinha Mercante e da Pesca, aprovado pelo Decreto n.º 45 969, de 15 de Outubro de 1964 (artigo 254.º e artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 45 968, também de 15 de Outubro de 1964).

Finalmente, é atribuída ao capitão do porto competência para «julgar, como presidente do tribunal marítimo, as transgressões marítimas, observando as disposições do capítulo XII deste Regulamento» [artigo 10.º, alínea *qq*), do Regulamento Geral das Capitánias].

13. Vale a pena realçar que, à data da entrada em vigor da Constituição de 1976:

Se mantinha expressamente a competência dos tribunais marítimos «até à revisão do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante» (artigo 10.º do referido Decreto-Lei n.º 678/75, de 6 de Dezembro) ¹⁶⁴».

Os tribunais marítimos eram tribunais colectivos compostos em regra por dois oficiais da armada e um oficial da marinha mercante, só intervindo como segundo vogal um juiz de direito togado nos julgamentos de crimes puníveis com pena maior (artigos 264.º,

¹⁶⁴ Deve chamar-se a atenção para a extrema preocupação revelada pelos departamentos da Armada relativamente às implicações jurídico-constitucionais decorrentes das novas leis constitucionais surgidas em 1974, após a Revolução de 25 de Abril. Assim, foi desde logo suscitada pela Intendência das Capitánias a questão de saber se o artigo 18.º da Lei Constitucional n.º 3/74, de 14 de Maio, relativo à função jurisdicional e aos tribunais, não contenderia com a competência jurisdicional dos capitães de portos, prevista nos artigos 208.º e seguintes do Regulamento Geral das Capitánias. Por entender que se tratava «de matéria importante e delicada», foi solicitado parecer sobre a questão à Procuradoria-Geral da República. Este órgão pronunciou-se no sentido de que «enquanto não for publicada lei ordinária que as extinga ou que as integre no Ministério da Justiça, as funções jurisdicionais existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 3/74, e que por ela não foram extintas, continuam a exercer-se nos termos da lei respectiva».

Através da circular n.º 20/1.15/74, de 22 de Agosto, da Intendência das Capitánias, foi dado conhecimento do parecer da Procuradoria, determinando-se que os capitães dos portos deveriam continuar a exercer, até indicação em contrário, a sua competência jurisdicional.

266.º e 267.º do CPDMM).

Com o Regulamento Geral das Capitânicas de 1972 foram atribuídas competências jurisdicionais próprias ao capitão do porto, na sua qualidade de «presidente do tribunal marítimo», para julgar as transgressões marítimas.

O mesmo Regulamento atribui competências jurisdicionais em matéria cível, comercial, administrativa e laboral aos capitães dos portos, sem que tal se fizesse na sua qualidade de presidentes dos tribunais marítimos, uma vez que estes tribunais tinham natureza criminal.

III

14. É altura de averiguar agora quais as consequências, no plano de facto ou de prática, que advieram para os tribunais marítimos da entrada em vigor, em 25 de Abril de 1976, da nova Constituição.

Não passou despercebida, como é evidente, a atribuição da função jurisdicional pela Constituição aos tribunais, órgãos que gozam de independência e apenas estão sujeitos à lei (artigos 205.º, 206.º e 208.º).

Por outro lado, e no que respeita às categorias ou espécies de tribunais, impôs o texto constitucional a existência de tribunais judiciais (de 1.ª instância, de 2.ª instância e Supremo Tribunal de Justiça), de tribunais militares e de um tribunal de Contas, ao passo que, quanto aos tribunais administrativos ou fiscais, apenas se previu a eventualidade da sua criação ou manutenção pelo legislador ordinário (artigo 212.º).

Finalmente, a Constituição autorizou a criação de tribunais com competência específica e de tribunais especializados para o julgamento de matérias determinadas, proibindo, porém, «a existência de tribunais com competência exclusiva para julgamento de certas categorias de crimes» (artigo 213.º, n.º 3).

Nas disposições finais e transitórias, dispôs o texto constitucional que «a revisão da legislação vigente sobre a organização dos tribunais e o estatuto dos juizes estará concluída até ao fim da primeira sessão legislativa» (artigo 301.º, n.º 1).

15. Em virtude destes preceitos da nova lei fundamental, os tribunais marítimos deixaram de funcionar na prática, presumivelmente porque as autoridades da Armada entenderam que a competência criminal daqueles tribunais estava extinta por força do disposto no n.º 3 do artigo 213.º da Constituição. Aguardava-se, assim, a publicação da nova legislação sobre organização judiciária.

Em cumprimento do artigo 301.º, n.º 1, da Constituição, apresentou o Governo à Assembleia da República a proposta de lei sobre orgânica dos tribunais judiciais, que veio a ser convertida em lei (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais)¹⁶⁵.

De harmonia com a alínea c) do artigo 83.º do articulado do Governo, formulava-se a proposta de que os tribunais marítimos fossem pura e simplesmente extintos²¹.

E não se previa, no respeitante aos tribunais cíveis de competência especializada, a criação de tribunais marítimos (cf. artigo 55.º da referida proposta n.º 74/I).

Porém, durante a discussão na generalidade da proposta de lei, o deputado

¹⁶⁵ Proposta de lei n.º 74/1, publicada no *Diário da Assembleia da República*, 1.ª sessão, n.º 118, 1.º suplemento, de 8 de Junho de 1977.

Martins Canaverde, do Centro Democrático-Social, criticou a solução de extinção dos tribunais marítimos.

Afirmou o referido parlamentar:

É evidente que os tribunais marítimos, face à Constituição, não podem mais julgar os crimes marítimos. Simplesmente o problema põe-se face à competência cível e contravencional desses tribunais na matéria tão específica e complexa, que é o direito marítimo.

Se não é grande o número de processos julgados por esses tribunais, o certo é que as questões irão certamente aumentar no que respeita à poluição de águas marítimas e à pesca ilegal por estrangeiros na zona económica exclusiva, 200 milhas, e nas águas territoriais, 12 milhas. Trata-se, aliás, de problemas altamente especializados, que os tribunais de 1.^a instância, mesmo com assessores, talvez não sejam suficientes para dirimir convenientemente, enquanto pelo menos se não modificar o processo civil. Criar tribunais marítimos de competência especializada, não obstante a falta de elementos de que se dispõe, parece-nos uma solução a ponderar, certo como é também que a operacionalidade da navegação implica rapidez de decisão nesta matéria.

Sobre esta intervenção teve ocasião de se pronunciar o então Ministro da Justiça, Almeida Santos, para manifestar o seu cepticismo acerca da solução de manter os tribunais marítimos para conhecer de matéria cível, uma vez que tinha a informação de que tais causas cíveis eram «por ano em menor número do que o dos próprios tribunais». Nessa intervenção afirmou parecer-lhe óbvio que esses tribunais não podiam ter competência criminal, afirmando ser igualmente óbvio que os capitães dos portos pudessem manter competência em matéria contravencional, classificável de ilícito administrativo ¹⁶⁶.

Embora se não disponha de ulteriores elementos sobre o teor dos debates parlamentares na apreciação na especialidade no seio da Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, a verdade é que se passou a prever a possibilidade de criação de tribunais cíveis especializados em matéria marítima, designados como tribunais marítimos, estatuinto-se que deveria ser publicada no prazo de seis meses lei especial sobre a organização e funcionamento desses órgãos jurisdicionais ¹⁶⁷. E no que toca aos tribunais marítimos já existentes, previstos no CPDMM de 1943, repudiou-se a solução de extinção proposta pelo Governo, mantendo-se os mesmos com a sua organização e funcionamento até à entrada em vigor da nova lei especial sobre tribunais marítimos, extinguindo-se apenas e por imperativo constitucional a competência daqueles tribunais para o conhecimento de crimes. Tal solução veio, aliás, a ser aprovada por unanimidade no seio da Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias ¹⁶⁸.

É a solução que consta hoje do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro:

É extinta a competência dos tribunais marítimos para o conhecimento de crimes, mantendo-se aqueles, no restante, com a sua organização e funcionamento até à

¹⁶⁶ *Diário da Assembleia da República*, 1.^a sessão, n.º 141, de 7 de Outubro de 1977, pp. 5211, 5212 e 5232.

¹⁶⁷ O primeiro relatório da Comissão não elucida sobre esta matéria — cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.^a sessão, n.º 140, suplemento, de 11 de Agosto de 1977, p. 5184(7).

¹⁶⁸ *Diário da Assembleia da República*, 1.^a sessão n.º 143, de 15 de Outubro de 1977, p. 5274 (aí se indicam que foram aprovados por unanimidade os textos dos artigos 55.º e 83.º, n.ºs 2 e 3 do novo articulado; as alterações de redacção ao artigo 55.º foram apresentadas por deputados do PS, PSD e CDS).

entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º, que deverá ser publicada no prazo de seis meses, contado da data de publicação do presente diploma.

16. Como não chegou a ser publicada até ao presente a prevista lei sobre os tribunais marítimos, é flagrante a situação de incerteza em que se vive nesta matéria, incerteza essa que é especialmente sentida no âmbito dos serviços do Estado-Maior da Armada, de que dependem os capitães dos portos.

Essa incerteza pode ser detectada através da leitura das sucessivas circulares emanadas da Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo sobre a subsistência dos tribunais marítimos ¹⁶⁹.

Assim, logo após a publicação da Lei n.º 82/77, foi elaborada a circular n.º 53/77-J-I, de 19 de Dezembro, que veio dar conta das orientações daquela lei em matéria de tribunais marítimos, chamando a atenção para a solução de manutenção da competência punitiva dos capitães dos portos em matéria de transgressões marítimas, competência que deverá ser exercida no quadro dos diplomas vigentes, com a aplicação das penas neles previstas, «com excepção das que contrariam os artigos 27.º e 28.º da Constituição da República Portuguesa» (ponto 6). Através da circular n.º 19/78-J-I, de 4 de Maio, determinou-se que, em virtude da perda de competência dos tribunais marítimos para julgamento dos crimes marítimos e da disciplina resultante do Decreto-Lei n.º 605/75, de 3 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 377/77, de 6 de Setembro, deveria a polícia marítima de cada capitania de porto proceder a inquérito preliminar dos crimes de que tivesse conhecimento, enviando tais inquéritos, através do capitão do porto respectivo, ao tribunal da comarca competente para instrução e julgamento das infracções em causa. O envio de todos os processos-crime pendentes nas capitánias deverá ser feito desde logo, «mesmo antes da entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 82/77».

A partir, porém, da circular n.º 31/78-J-2, de 28 de Julho, é determinado que os processos de natureza criminal, contravencional ou cível em que interviesses os capitães dos portos e os delegados marítimos deveriam ser remetidos ao delegado do procurador da República da área em que se deu o evento «desde já e até que sejam criados tribunais marítimos, que são, então, os competentes para conhecer a matéria contravencional ou cível; definitivamente são os tribunais da comarca os únicos para conhecer da matéria criminal». É justificada tal determinação pela circunstância de não poderem «o capitão do porto e o delegado marítimo decidir em matéria criminal, contravencional ou cível, por imposição constitucional» (ponto 4) ¹⁷⁰.

Há, assim, uma clara alteração de entendimento entre a primeira destas circulares e a agora referida: da posição inicial de subsistência da competência dos capitães dos portos para conhecer das transgressões marítimas, na qualidade de presidentes dos tribunais marítimos, evolui-se para a consideração de que a Constituição retira toda e qualquer competência jurisdicional, de natureza cível, contravencional ou criminal, a essas entidades. Está, pois, claramente delineada uma situação de dúvida sobre o sentido do n.º 3

¹⁶⁹ Os textos das referidas circulares foram solicitados pelo relator ao Estado-Maior da Armada, tendo de imediato sido postos à disposição da Comissão Constitucional.

¹⁷⁰ Esta circular dá conta da preparação de uma nova lei orgânica dos tribunais marítimos que, por ter de ser submetida à Assembleia da República, se não sabe quando entrará em vigor. Refere-se aí que a matéria cível e contravencional prevista nas alíneas *oo*), *pp*) e *qq*) do Regulamento Geral das Capitánias passará para a competência de magistrados judiciais.

do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

Na sequência do último entendimento perfilhado, de perda total de competência jurisdicional dos capitães dos portos, afirma-se, pouco tempo depois, que «o conhecimento das transgressões marítimas compete ao tribunal da comarca em cuja área se verifique o facto punível» (circular n.º 36/78-J-3, de 18 de Setembro). Prevê-se aí com detalhe o procedimento a adoptar quando a transgressão marítima seja sancionada unicamente com a pena de multa de montante fixo ou variável: depois de levantado o auto de transgressão, o autuado deverá ser avisado de que dispõe de oito dias para pagar voluntariamente a multa, de harmonia com o n.º 3 do artigo 216.º do Regulamento Geral das Capitánias; no caso de não se operar o pagamento voluntário no prazo estabelecido ou quando a reincidência implique a punição com pena de prisão, acrescida ou não de multa e se verifique o disposto no n.º 2.º do artigo 553.º do Código de Processo Penal, o auto deverá ser remetido ao tribunal da comarca competente no prazo de cinco dias previsto na lei processual penal. Todas as participações escritas e autos de notícia devidamente instruídos serão enviados pela entidade instrutora para o ministério público, com o pedido de que seja dado posterior conhecimento à capitania do porto ou delegação marítima das sentenças condenatórias proferidas «para efeito de registo e averbamento, determinadas pelo artigo 221.º do RGC».

A orientação adoptada pelas autoridades marítimas a partir da circular n.º 31/78-J-2 vai dar origem a conflitos negativos de jurisdição entre os capitães dos portos e alguns tribunais de comarca.

A circular n.º 10/79-J-2, de 2 de Fevereiro, refere a existência de conflitos de competência em matéria cível e reafirma o parecer do consultor jurídico da Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo de que, «embora a interpretação do artigo 83.º, n.º 3, da Lei n.º 82/77, não seja pacífica, parece não restarem dúvidas que é inconstitucional o capitão do porto administrar a justiça, proferindo decisões sobre matéria contravencional ou matéria cível (artigos 205.º e seguintes, da Constituição da República Portuguesa)»¹⁷¹.

Esta orientação é de novo perfilhada na circular n.º 14/79-J-5, de 8 de Março do mesmo ano, onde se dá conta da devolução pelos tribunais comuns de autos e participações enviados pelas autoridades marítimas. Aí se dá notícia também de um acórdão da Relação de Lisboa que recentemente havia considerado competentes os tribunais comuns para conhecer de contravenções em matéria de poluição do mar, em virtude de reputar inconstitucionais os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 90/71, de 22 de Março (normas que atribuíam competência aos capitães dos portos para conhecer dessas transgressões). Esta doutrina é considerada aplicável, por igualdade de razão, às transgressões marítimas.

Nesta última circular contém-se um juízo, em termos peremptórios, sobre a inconstitucionalidade dos tribunais marítimos:

Presentemente, o tribunal marítimo, tal como é definido nos artigos 264.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 33 252, de 20 de Novembro de 1943 (Código Penal e

¹⁷¹ São dadas instruções nesta circular aos capitães de portos sobre o modo de actuar consoante se trate de pura matéria cível, conhecida abreviadamente como «litígios», ou de matéria contravencional. Tratando-se de matéria cível, o capitão de porto a quem sejam devolvidas participações ou autos pelo ministério público ou tribunais deverá lançar um despacho de indeferimento liminar por incompetência absoluta [artigo 474.º, n.º 1, alínea *b*) do Código de Processo Civil]; tratando-se de matéria de natureza duvidosa, deverá ser ordenada a realização de inquérito e, consoante os resultados apurados, ou lançará um despacho de indeferimento liminar ou ordenará a remessa dos autos ao delegado do procurador da república, em virtude de se tratar de transgressão marítima.

Disciplinar da Marinha Mercante), é inconstitucional, por a sua existência ofender o aludido artigo 212.º da Constituição, e, ainda, tal tribunal, mesmo considerando a competência que actualmente e provisoriamente lhe é circunscrita pelo artigo 83.º, n.º 3, ex vi do artigo 92.º, n.º 1, da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, seria sempre um tribunal não judicial cuja existência não estaria prevista na Constituição, e, nessa medida, seria inconstitucional (ponto 4, III).

17. As dificuldades resultantes da compatibilização das normas constitucionais sobre os tribunais e a função jurisdicional com as normas da legislação ordinária, em especial da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante e do Regulamento Geral das Capitánias, deviam ter sido resolvidas por via legislativa.

A verdade é que decorreram mais de quatro anos sobre a publicação da Lei n.º 82/77 e não foi publicada até agora qualquer legislação sobre tribunais marítimos.

Pelo contrário, outros factores vieram avolumar as dificuldades tão claramente demonstradas pelas circulares atrás analisadas, contribuindo para a existência de uma situação caótica nesta matéria.

Convirá assim referir que:

O IV Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, procurou administrativizar o conhecimento do ilícito de mera ordenação social, prevendo recurso para os tribunais comuns das decisões administrativas sancionatórias, estatuidando que as contravenções ou transgressões previstas na legislação anterior e puníveis apenas com penas de multa passassem a ser equiparadas às contra-ordenações (artigo 1.º, n.º 3, do referido diploma). Pareceria, assim, que as transgressões marítimas poderiam ser conhecidas pelos capitães dos portos, enquanto autoridades administrativas;

O V Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 411-A/79, de 1 de Outubro, revogou os n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/79, ficando excluída a equiparação das contravenções e transgressões previstas nas leis anteriores às contra-ordenações, referindo-se, no preâmbulo daquele diploma, às dúvidas sobre a constitucionalidade das normas então revogadas¹⁷². Esta revogação implicou que, em termos práticos, mais se arreigasse a convicção de que só os tribunais judiciais poderiam conhecer das transgressões marítimas;

O Supremo Tribunal de Justiça fixou a jurisprudência de que só os tribunais podem julgar as transgressões marítimas, carecendo os capitães dos portos de competência para exercer funções jurisdicionais, resolvendo assim a favor dos tribunais comuns conflitos negativos de jurisdição suscitados entre um capitão de porto e um juiz de um tribunal judicial. Afirma-se expressamente que «sem tribunal marítimo, ou, sendo o mesmo, a entender-se que ainda subsiste (embora sem competência) como inconstitucional, não é possível falar em presidente de tal tribunal». E afirma-se igualmente que sendo necessariamente o capitão de porto um oficial da Armada, não pode o mesmo «deter e fazer uso de poderes jurisdicionais, já que hoje a função jurisdicional é exclusiva dos tribunais, como inequivocamente resulta da Constituição — artigos 205.º, 206.º, 212.º e seguintes —

¹⁷² Sobre a constitucionalidade do regime do ilícito de mera ordenação social teve ocasião de pronunciar-se esta Comissão no parecer n.º 4/81, ainda inédito. A doutrina nele exposta foi sufragada pela Resolução n.º 71/81, do Conselho da Revolução, publicada no Diário da República, 1.ª série, de 9 de Abril de 1981.

e da Lei n.º 82/77 — artigos 1.º, 2.º e 83.º —, e esses são apenas os que aquele artigo 212.º expressamente admite, não figurando aí os tribunais marítimos»¹⁷³.

A Comissão Constitucional revogou os acórdãos das Relações que haviam considerado inconstitucionais os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 90/71, normas que atribuíam competência às autoridades marítimas e sanitárias para conhecer de contravenções em matéria de poluição do mar, ouvida a Comissão Nacional contra a Poluição do Mar. E entendeu a mesma Comissão que se estava perante um ilícito e uma sanção de natureza administrativa, pelo que seria admissível que a aplicação dessa sanção se enquadrasse «no exercício da actividade administrativa, por visar mais a prevenção da efectiva lesão de certos interesses juridicamente protegidos que a repressão da violação da legalidade»¹⁷⁴. Não assumindo assim o ilícito em causa natureza criminal, estar-se-ia, de harmonia com o juízo então formulado, «perante um daqueles casos em que não parece repugnar, do ponto de vista de conformidade com a Constituição, que a sanção possa ser aplicada administrativamente».

18. É altura de terminar a detalhada análise que se tem vindo a fazer dos reflexos práticos da entrada em vigor da Constituição de 1976 e do disposto nos artigos 56.º, n.º 2, e 83.º, n.º 3, da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais sobre a subsistência da competência dos tribunais marítimos previstos no CPDMM.

Poder-se-á acrescentar que funcionou em 1980, no âmbito do Ministério da Justiça, um grupo de trabalho presidido por um magistrado do Supremo Tribunal de Justiça, encarregado de proceder à revisão do projecto de diploma sobre organização e funcionamento dos tribunais marítimos e estudo de matérias conexas. Este grupo de trabalho elaborou efectivamente um projecto que foi entregue ao Ministério da Justiça. Este projecto foi objecto de análise no âmbito da Comissão do Domínio Público Marítimo do Estado-Maior da Armada, tendo sido aí elaborado um parecer que contém um articulado alternativo. Este parecer foi relatado pelo vogal daquela Comissão Prof. Dr. Afonso Rodrigues Queiró¹⁷⁵.

Finalmente, dar-se-á conta de que o VI Governo Constitucional chegou a enviar à Assembleia da República uma proposta de lei de autorização para introduzir alterações à legislação em vigor sobre a competência dos tribunais marítimos e a natureza das transgressões das quais eles poderão conhecer¹⁷⁶. Da respectiva exposição de motivos constava a intenção do Governo de equiparar as transgressões marítimas às contra-

¹⁷³ Acórdão proferido em 22 de Maio de 1979, no processo n.º 35 410, aresto inédito. No mesmo sentido, acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de Dezembro de 1979, in Boletim do Ministério da Justiça, n.º 292, pp. 310 a 312. Na primeira destas decisões da secção criminal do Supremo, traça-se um paralelo entre os tribunais marítimos e os tribunais fiscais aduaneiros, reestruturados pelo Decreto-Lei n.º 173-A/78, de 8 de Julho.

¹⁷⁴ Acórdão n.º 159, in Boletim do Ministério da Justiça, n.º 292, p. 252 e Apêndice ao Diário da República, de 31 de Dezembro de 1979, p. 73. No mesmo sentido, veja-se ainda o Acórdão n.º 169, publicado no Apêndice, de 5 de Maio de 1980, pp. 2 e 3.

¹⁷⁵ O articulado proposto pelo grupo de trabalho presidido pelo Conselheiro Hernâni de Lencastre e o parecer da Comissão de Domínio Público Marítimo foram postos à disposição do relator deste parecer pelo Estado-Maior da Armada.

¹⁷⁶ Proposta de Lei n.º 357/1, publicada no *Diário da Assembleia da República*, I Legislatura, 4.ª sessão legislativa (1979-1980), II série, n.º 74, de 21 de Junho de 1980, pp. 1280 e 1281.

ordenações reguladas no Decreto-Lei n.º 232/79, considerando não se verificarem os motivos que inspiraram a medida revogatória do Decreto-Lei n.º 411-A/79, no âmbito das autoridades marítimas. Aí se afirmava expressamente que «o conhecimento e sancionamento das contravenções ou transgressões não integram a função jurisdicional, no sentido que lhe é conferido pelo artigo 206.º da Constituição. Cometê-lo, assim, às autoridades administrativas não afecta, por conseguinte, a ordem constitucional». O diploma a publicar no uso da eventual autorização legislativa que viesse a ser concedida limitar-se-ia a equiparar às contra-ordenações as transgressões marítimas previstas no Regulamento Geral das Capitanias, atribuindo competência aos capitães dos portos para conhecer dessas transgressões, impondo as sanções pecuniárias correspondentes.

Esta proposta de lei não chegou a ser votada durante a 4.ª Sessão Legislativa, tendo pouco depois sido dissolvida a Assembleia da República.

19. De um ponto de vista do efectivo funcionamento de tribunais marítimos, é possível afirmar-se que os mesmos cessaram praticamente a sua actividade, consoante se alcança das publicações sobre movimento dos tribunais organizadas pelo Instituto Nacional de Estatística¹⁷⁷.

No ano de 1976, mostram as estatísticas terem sido nos tribunais marítimos julgados em todo o País apenas catorze infracções, das quais onze eram transgressões e três crimes marítimos¹⁷⁸. Seis destes processos foram julgados no Tribunal Marítimo de Cascais e oito no de Leixões.

No volume referente ao ano de 1978 das «Estatísticas da Justiça» dá-se conta, na respectiva nota introdutória, de que foi suprimido o quadro «respeitante ao movimento dos tribunais marítimos que, na publicação de 1976, estava inserto no capítulo IV, em virtude de ter sido extinta a sua competência em matéria crime e suspensa a sua actividade em matéria de transgressão»¹⁷⁹.

Também ao nível das estatísticas se reflecte a evolução operada com a entrada em vigor da Constituição de 1976 e, posteriormente, da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, no que se refere a esta jurisdição especial ou de excepção.

IV

20. Entende-se que são estes os elementos de natureza normativa e de natureza fáctica de que é possível dispor para apreciação da questão de constitucionalidade que nos ocupa.

Recorde-se que o Procurador-Geral da República solicitou apenas a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, e que tal declaração de inconstitucionalidade deverá ser, se procedente, meramente parcial, uma vez que dos fundamentos do pedido apresentado pelo mesmo Procurador-Geral resulta que não se põe em causa a constitucionalidade da parte da norma que estatui a extinção da competência dos tribunais marítimos para o conhecimento de crimes marítimos, nem tal restrição se pode configurar de algum modo contrária à Constituição, atento o

¹⁷⁷ Vejam-se os volumes *Portugal — Estatísticas da Justiça — Continente, Açores e Madeira*, publicados pelo INE, referentes aos anos de 1976 e 1978 (último volume publicado).

¹⁷⁸ *Portugal — Estatísticas de Justiça*, 1976, p. 124 (os três crimes marítimos julgados foram um crime de desobediência, um crime de ofensas corporais e um crime de furto).

¹⁷⁹ P. III; o sublinhado não se acha no texto transcrito.

disposto no n.º 3 do seu artigo 213.º

Está apenas em causa, deste modo, a constitucionalidade da parte da norma do n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que mantém os tribunais marítimos «no restante, com a sua organização e funcionamento, até à entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º, que deverá ser publicada no prazo de seis meses, contado da data de publicação do presente diploma».

21. Escapam deste modo aos poderes de fiscalização do Conselho da Revolução e, portanto, à competência consultiva da Comissão Constitucional as questões, de constitucionalidade suscitadas pelo disposto nas alíneas oo) e pp) do artigo 10.º do Regulamento Geral das Capitánias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho.

Na verdade — e mesmo admitindo que a Comissão Constitucional não se acha estritamente vinculada, no que se refere à sua competência para elaboração de pareceres, a um princípio do pedido¹⁸⁰ — não está impugnada de modo algum pelo Procurador-Geral da República a constitucionalidade de tais normas de direito ordinário anterior à Constituição de 1976 que atribuem competências de natureza jurisdicional aos capitães dos portos em matérias cíveis, administrativas ou laborais¹⁸¹. E ainda que se possa reputar de extremamente duvidosa a constitucionalidade material destes preceitos, atendendo ao decurso do prazo previsto no n.º 1 do artigo 301.º da Constituição e à orientação que prevaleceu nos acórdãos n.ºs 41 e 155.º deste órgão¹⁸², não é agora a altura de abordar ex

¹⁸⁰ Sobre a submissão da Comissão Constitucional a um princípio do pedido, quanto à sua competência consultiva em sede de fiscalização abstracta de constitucionalidade, pode ver-se a orientação assumida por este órgão nos pareceres n.ºs 22/78 e 8/79, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 6.º vol., pp. 185 a 187, e 7.º vol., p. 348, respectivamente. Vejam-se ainda referências no mesmo sentido nos pareceres n.ºs 30/79, in *Pareceres*, 10.º vol., pp. 54 e 55 e 7/80, ainda inédito.

¹⁸¹ A eventual inconstitucionalidade das normas constantes das alíneas oo) e pp) do artigo 10.º do Regulamento Geral das Capitánias de 1972, foi suscitada já pelos tribunais judiciais. Assim, a Relação de Lisboa reputou estarem viciados de inconstitucionalidade material os artigos 206.º n.º 1, e 209.º, n.º 5, do Regulamento Geral de Capitánias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho, uma vez que estas normas estabelecem competências de natureza jurisdicional, em matéria de *avarias*, dos capitães dos portos, com ofensa do disposto nos artigos 205.º e 206.º da Constituição da República, os quais atribuem aos tribunais «o poder de administração da justiça» (acórdão de 28 de Novembro de 1980, in *Colectânea de Jurisprudência*, 1980, ano v, t. 5, p. 25). Em sentido diverso, embora sem suscitar e resolver a questão de constitucionalidade, vejam-se os Acórdãos do Supremo de 3 de Outubro de 1978 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 280, p. 329) e da Relação de Lisboa, de 27 de Fevereiro de 1981 (in *Colectânea de Jurisprudência*, 1981, ano VI, t. I, pp. 250 e 251).

¹⁸² O acórdão n.º 41, de 20 de Outubro de 1977 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 271, pp. 111 e segs., ou *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Dezembro de 1977, pp. 82 e segs.), considerou ser inconstitucional, pela superveniência da Constituição de 1976, a norma do Código Administrativo que conferia competência jurisdicional ao *administrador do bairro* para conhecer de litígios referentes aos chamados despejos administrativos (artigo 109.º deste diploma); o acórdão n.º 155 versou a questão das competências jurisdicionais atribuídas às *comissões de conciliação e julgamento* no período de tempo que decorreu entre a entrada em vigor da Constituição e a publicação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (o acórdão foi proferido em 29 de Maio de 1979, com dois votos de vencido e acha-se publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 289, pp. 147 e segs., e *Apêndice ao Diário da República*, de 31 de Dezembro de 1979, pp. 51 e segs.). A tese que prevaleceu neste acórdão entendeu que tal competência estava implicitamente ressalvada pelo n.º 1 do artigo 301.º da Lei Fundamental, sendo inadmissível a formulação de um juízo sobre inconstitucionalidade relativamente às normas de direito interior atribuidoras dessa competência. Consulte-se, porém, o voto de vencido do vogal Prof. Figueiredo Dias.

professo tal problemática, por tal exorbitar completamente do tema de constitucionalidade suscitado pela entidade peticionária.

Impõe-se, por isso, examinar tão-somente a questão específica de constitucionalidade referente à solução legislativa de manter os tribunais marítimos, com a sua organização e competência, exceptuada a relativa aos crimes marítimos, até à data da entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

21. Convirá antes de mais abordar a questão de saber se a referida norma transitória não terá já caducado, uma vez que se previa expressamente que a manutenção dos tribunais marítimos «no restante, com a sua organização e funcionamento» teria como termo a entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 82/77, lei esta que, por seu turno, devia ser publicada até 6 de Junho de 1978 (isto é, no prazo de seis meses, contado da publicação da própria Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais). Acentue-se, de resto, que a norma do n.º 3 do artigo 83.º entrou em vigor logo na data da publicação da mesma lei (artigo 92.º, n.º 1).

Se se admitisse que em 6 de Junho de 1978 havia caducado a norma de prorrogação da organização dos «antigos» tribunais marítimos, com a sua competência residual, pensa-se que se imporá a conclusão de que não teria interesse ou utilidade prática a emissão de um juízo de constitucionalidade sobre o n.º 3 do artigo 83.º Na verdade, e seguindo uma jurisprudência firme da Comissão Constitucional, a formulação de um juízo acerca da constitucionalidade de uma norma jurídica revogada ou caduca depende da utilidade que possa ter sobre situações jurídicas concretas, formadas durante a vigência da norma em questão. Ora, no presente caso dos tribunais marítimos, existem suficientes dados de facto para afirmar com segurança que estes tribunais deixaram de ter actividade logo a seguir à publicação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, nomeadamente porque estava arreigada a convicção de que se acha extinta a respectiva competência em virtude de ser materialmente inconstitucional a atribuição de funções jurisdicionais aos capitães dos portos¹⁸³.

Parece, porém, difícil perfilhar o entendimento de que a norma em causa caducou pelo decurso do prazo de seis meses nela previsto. Na verdade, a interpretação mais razoável do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77 aponta para a conclusão de que o legislador ordinário pretendeu manter em funcionamento os tribunais marítimos «antigos» até serem constituídos os «novos» tribunais marítimos (em rigor, até à entrada em vigor da lei orgânica destes últimos). Quer dizer, a vontade do legislador formou-se no sentido de evitar uma situação de ruptura ou um corte de continuidade neste ponto concreto de organização judiciária, como aliás decorre dos elementos históricos relativos à formulação do n.º 2 do artigo 56.º e do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, tendo em atenção o que foi dito no debate parlamentar atrás referido.

Se tal foi a vontade do legislador, parece razoável defender que o prazo de seis meses previsto para a publicação da lei orgânica dos «novos» tribunais marítimos não tem a natureza de um prazo peremptório que acarrete automaticamente, pelo seu decurso, a caducidade da parte da norma respeitante à manutenção transitória dos «antigos» tribunais marítimos. Trata-se antes de um prazo meramente indicativo, ordenador ou solicitatório, o qual não vincula o legislador futuro, mais não constituindo do que uma «boa intenção» do

¹⁸³ Veja-se o referido *supra*, m, n.ºs 16 a 19.

legislador presente, um mero juízo sobre a conveniência da publicação de certa regulamentação num futuro próximo¹⁸⁴.

22. Na interpretação que se acaba de fazer, entende-se que o sentido da norma cuja constitucionalidade se acha impugnada aponta para a manutenção dos «antigos» tribunais marítimos até à sua substituição pelos «novos», independentemente do prazo e condições em que tal substituição venha a ocorrer.

Mas em tal interpretação, considerou-se ainda que o legislador, ao referir os tribunais marítimos, se exprimiu com propriedade, isto é, que «soube exprimir o seu pensamento em termos adequados» (artigo 7.º, n.º 3, in fine do Código Civil).

Quer dizer, o legislador não pretendeu englobar na expressão «tribunais marítimos» todas as competências de natureza materialmente jurisdicional atribuídas pela legislação ordinária pré-constitucional aos capitães dos portos, nomeadamente as contempladas nas alíneas oo) e pp) do Regulamento Geral das Capitanias (referentes a litígios de natureza cível, administrativa ou laboral). O legislador limitou-se a ressaltar as competências dos capitães dos portos referentes ao julgamento das transgressões marítimas, matéria de natureza contravencional que lhes fora confiada na sua qualidade de presidentes de um tribunal criminal especial, o tribunal marítimo [artigos 10.º, alínea qq), e 214.º a 228.º do Regulamento Geral das Capitanias]¹⁸⁵.

Também por este motivo — e não só pelo próprio teor do pedido formulado pelo Procurador-Geral da República — se deve restringir o juízo de constitucionalidade à solução legislativa de manter os tribunais marítimos, tal como eram configurados na legislação pré-constitucional, com a competência residual em matéria de transgressões marítimas, abstraindo nesta sede das competências atribuídas pelas alíneas oo) e pp) do artigo 10.º do Regulamento Geral das Capitanias aos capitães dos portos¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Em sentido análogo, quanto à interpretação do n.º 1 do artigo 301.º da Constituição, a propósito da criação dos tribunais fiscais aduaneiros, veja-se o parecer n.º 27/77, da Comissão, onde se refere a orientação da doutrina e jurisprudência constitucional italianas (*Pareceres*, 3.º vol., pp. 241 e 242).

¹⁸⁵ Esta conclusão é a que resulta de uma adequada interpretação da lei, que atenda ao elemento sistemático e não sobrevalorize o elemento histórico. É certo que, no debate parlamentar sobre a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o deputado Martins Canaverde se insurgiu contra a proposta governamental de extinção dos tribunais marítimos, defendendo a sua subsistência como tribunais judiciais de competência especializada, com atribuição de competências cível e contravencional, uma vez que a «operacionalidade» da navegação exigiria rapidez de decisão em matérias especializadas como *poluição de águas marítimas* e *pesca ilegal por estrangeiros na zona económica exclusiva*. O então Ministro da Justiça manifestou o seu cepticismo sobre tal necessidade, embora dando como assente que estes tribunais tinham competência civil.

¹⁸⁶ A título de curiosidade, refira-se que os projectos de legislação sobre tribunais marítimos preparados pelo grupo de trabalho e pela Comissão de Domínio Público Marítimo atribuem a estes tribunais especializados não só competência de natureza cível, como também competência para conhecer de contravenções e, em via de recurso, apreciar os montantes das coimas aplicadas no domínio das contra-ordenações pelos capitães dos portos (artigos 3.º e 11.º desses projectos, respectivamente).

23. Sustenta-se que é materialmente inconstitucional a norma contida no n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, na parte em que mantém os tribunais marítimos «no restante, com a sua organização e funcionamento» até à entrada em vigor da lei orgânica dos «novos» tribunais marítimos.

Analisar-se-ão de seguida os fundamentos de tal afirmação.

Convirá, antes de tudo, fazer notar que a norma impugnada começa por extinguir a competência dos tribunais marítimos para o conhecimento de crimes, deixando assim esses tribunais de julgar os crimes marítimos previstos no CPDMM.

Depois de declarar extinta tal competência, em aplicação do disposto no artigo 213.º, n.º 3, da Constituição, a referida norma transitória com entrada em vigor imediata vem ressaltar não só a competência dos capitães dos portos para conhecer de transgressões marítimas, de harmonia com o disposto no Regulamento Geral das Capitánias e restante legislação avulsa, mas também as normas de organização e funcionamento dos tribunais marítimos pré-constitucionais, tribunais esses de natureza criminal especializada, hierarquicamente subordinados ao Supremo Tribunal Militar. Por força desta norma transitória é mantida uma organização de serviços designada como tribunal, é mantida uma competência específica do seu presidente, o capitão do porto, são confirmadas as regras processuais que disciplinam a instrução e julgamento das transgressões marítimas, isto é, de contravenções relativas à actividade da marinha mercante e a certas outras actividades conexas («os factos ilícitos, imputáveis ao seu autor, punidos pelas leis ou regulamentos marítimos, que não constituam crime marítimo ou comum ou infracção disciplinar»).

Assim sendo, o sentido possível da letra do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77 aponta para um entendimento amplo da organização funcional designada como tribunal marítimo, entendimento que excede em muito a pura e simples ressalva da competência dos capitães dos portos para decidir, enquanto autoridades administrativas, questões relativas a contravenções e contra-ordenações. Quanto a tal competência não se suscitavam dúvidas de maior no respeitante à constitucionalidade da mesma, pois, como chegou a dizer no debate parlamentar o então Ministro da Justiça, «óbvio» parecia «que a matéria contravencional, classificada de ilícito administrativo», pudesse «continuar na competência das capitánias ou transitar para elas»¹⁸⁷.

Nesta linha de raciocínio, crê-se que o Supremo Tribunal de Justiça decidiu bem, do ponto de vista de constitucionalidade, quando negou que os capitães dos portos, autoridades administrativas integradas numa hierarquia de oficiais da Armada, pudessem ser considerados ainda presidentes dos tribunais marítimos, entendida esta expressão como indicando verdadeiros órgãos jurisdicionais. No aresto já atrás citado escreveu-se que «com a qualidade de presidente de tal tribunal ou sem ela, a verdade é que o capitão do porto — necessariamente um oficial da Armada nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento-Geral — não pode deter e fazer uso de poderes jurisdicionais, já que hoje a função jurisdicional é exclusiva dos tribunais, como inequivocamente resulta da Constituição

— artigos 205.º, 206.º, 212.º e seguintes — e da Lei n.º 82/77

— artigos 1.º, 2.º e 83.º — e esses são apenas os que aquele artigo 212.º expressamente admite, não figurando aí os tribunais marítimos»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ In *Diário da Assembleia da República*, 1.ª sessão, n.º 141, de 7 de Outubro de 1977, p. 5232.

¹⁸⁸ Acórdão de 22 de Maio de 1979, não publicado. Os sublinhados não se acham no original. Veja-se ainda o acórdão de 12 de Dezembro de 1979, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 292, pp. 310 a 312.

Repare-se que na formulação do presente juízo de constitucionalidade não se põe em causa que os capitães dos portos, enquanto autoridades administrativas, possam aplicar coimas ou sanções pecuniárias aos autores de infracções administrativas previstas na legislação ordinária. Como se escreveu no acórdão n.º 159 desta Comissão, tal competência sancionatória enquadra-se «no exercício da actividade administrativa, por visar mais a prevenção da efectiva lesão de certos interesses jurídicos protegidos que a repressão da violação da legalidade»¹⁸⁹. Nesse mesmo acórdão afirmou-se, de forma peremptória, que «não oferece dúvidas que o capitão do porto e restantes autoridades marítimas e sanitárias não podem ser confundidos com os tribunais [...]». E, na sequência desta afirmação, desenvolveu-se o seguinte raciocínio em alternativa: ou se entendia que o artigo 205.º da Constituição reservava aos tribunais e aos juízes o exercício da função jurisdicional ou, pelo contrário, se negava que os artigos 205.º e 206.º da lei fundamental contivessem uma reserva geral da função jurisdicional aos tribunais e aos juízes. De harmonia com o primeiro termo da alternativa, ter-se-ia como não líquido em qualquer caso que «a aplicação de sanções não criminais nem privativas de liberdade por autoridade administrativa constitua infracção ao disposto na Constituição, quando se encontre salvaguardado o recurso aos tribunais». De harmonia com o outro termo, fácil seria admitir «a possibilidade de a lei conferir a autoridades administrativas competência para a aplicação de sanções não privativas de liberdade, desde que não revistam natureza criminal»¹⁹⁰.

24. Introduza-se agora um parêntesis, para melhorar a compreensão das questões de que se ocupa este parecer.

A posição assumida pela Comissão Constitucional nos seus acórdãos n.ºs 159 e 169 resultou reforçada pela publicação do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, que institui o ilícito de mera ordenação social. Com este diploma visou criar-se um «ordenamento sancionatório distinto do direito criminal», em que não seria «admissível qualquer forma de prisão, preventiva ou sancionatória, nem sequer a pena de multa ou qualquer outra que pressuponha a expiação da censura ético-pessoal que aqui não intervém. A sanção normal do direito de ordenação social é a coima, sanção de natureza administrativa, aplicada por autoridades administrativas, com o sentido dissuasor de uma advertência social»¹⁹¹. Nesta linha de política legislativa estatuiu-se expressamente a

¹⁸⁹ In *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 292, p. 73.

¹⁹⁰ *Boletim*, cit., p. 73. Recordar-se que no seu Acórdão n.º 41, a Comissão Constitucional inclinou-se para a tese de que «o sentido dos artigos 205.º e 206.º da Lei Fundamental reforça a ideia de base da Lei n.º 3/74: consiste na reserva de competência jurisdicional dos tribunais, ou seja, na impossibilidade de outros órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local, políticos, legislativos ou administrativos — exercerem tal competência» (in *Apêndice ao Diário da República*, de 30 de Dezembro de 1977, p. 86; ou *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 271, p. 114). Ao que parece, num sentido mais restrito, o vogal Prof. Figueiredo Dias admite que o artigo 205.º possa não conter uma reserva *geral* da função jurisdicional aos tribunais e aos juízes, tal como Herzog o admite, contra a tese dominante da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, relativamente ao artigo 92.º da *Grundgesetz* da República Federal Alemã. Cf. o voto de vencido deste vogal no acórdão n.º 155 (in *Apêndice ao Diário da República*, de 31 de Dezembro de 1979, pp. 56 e 57 e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 289, p. 164). Cf. ainda parecer n.º 27/77, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 3.º vol., p. 233.

¹⁹¹ Do preâmbulo do diploma, n.º 4.

equiparação às contra-ordenações das contravenções ou transgressões previstas pela lei vigente a que fossem aplicadas sanções pecuniárias (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 232/79). Assim sendo, resultava ressalvada, agora por força deste diploma, a competência dos capitães dos portos para conhecer das transgressões marítimas, desde que não se previsse na legislação anterior uma sanção diferente da pecuniária. Logo, porém, em Outubro de 1979 o Decreto-Lei n.º 411-A/79, do dia 1 desse mês e ano, revogou os n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/79, aludindo-se expressamente no preâmbulo deste diploma revogatório às dúvidas de constitucionalidade suscitadas pelas referidas normas de equiparação.

Ora, desta sucessão de leis no tempo parece hoje poder-se concluir que os capitães dos portos, enquanto autoridades administrativas, têm competência para conhecer de contra-ordenações e aplicar coimas previstas como tais nas leis em vigor, muito embora deixassem com toda a probabilidade de poder conhecer a partir de Outubro de 1979 das transgressões ou contravenções previstas nas leis anteriores, em virtude da revogação do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/79¹⁹². Quanto à sua competência no domínio do ilícito de mera ordenação social, não restam hoje dúvidas acerca da respectiva legitimidade constitucional. É que o Decreto-Lei n.º 232/79, na parte ainda hoje em vigor, foi objecto de fiscalização de constitucionalidade a posteriori, com incidência em certas soluções nele preconizadas, tendo-se o Conselho da Revolução pronunciado pela sua não inconstitucionalidade. E no parecer n.º 4/81 da Comissão Constitucional que incidiu sobre tal diploma, teve este órgão oportunidade de afirmar que não ofendia a lei fundamental a solução de confiar a aplicação de coimas às autoridades administrativas, desde que fosse garantido em qualquer caso o recurso aos tribunais, de harmonia com os artigos 20.º, n.º 1, e 269.º, n.º 2, da Constituição¹⁹³.

25. Retomando os fundamentos da afirmação defendida da inconstitucionalidade da parte em causa da norma contida no n.º 3 do artigo 83.º, deve ter-se presente o referido acerca do ilícito de mera ordenação social e da disciplina em vigor constante da sua lei-quadro.

De harmonia com o exposto, poderá quando muito defender-se hoje que os capitães dos portos têm competência para conhecer de certas transgressões marítimas quando a legislação que as preveja estatua meras sanções pecuniárias, desde que a análise dessa legislação em concreto permita a conclusão de que se trata de regulamentação sem natureza criminal, achando-se salvaguardado o recurso aos tribunais, nomeadamente quanto às decisões administrativas sancionatórias.

¹⁹² Abstrai-se agora do disposto no n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, levando-se em conta que existiam no direito pré-constitucional verdadeiros tribunais marítimos, os quais, por comodidade de raciocínio, se admite terem perdido, por força da nova Constituição, a sua anterior competência.

¹⁹³ Escreveu-se também neste parecer, ainda não publicado, que existiam no direito ordinário, anterior ou posterior ao Decreto-Lei n.º 232/79, «numerosíssimos diplomas que estabelecem sanções pecuniárias a aplicar pela Administração, em muitos desses diplomas nem sequer se prevendo o recurso contencioso para os tribunais. Mesmo admitindo que parte dessas multas não sancionam ilícito de natureza contravençional, a verdade é que ainda restam muitas previsões normativas que estabelecem um processo não jurisdicionalizado de aplicação de multas referidas a ilícito contravençional ou ordenativo» (ponto VI, n.º 34). Esta referência não era aplicável, em princípio, aos tribunais marítimos, criados pelo CPDMM.

Dito isto, logo se pode concluir que o n.º 3 do artigo 83.º vai muito mais longe, quando acolhe a solução de ressalvar a organização e a competência dos tribunais marítimos em matéria não criminal ou, com mais rigor, em matéria não respeitante a crimes marítimos.

Na verdade, o n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais ressalva, «no restante, a organização e competência dos tribunais marítimos». Ora, tal norma prorroga necessariamente a vigência dos artigos 214.º a 228.º do Regulamento Geral das Capitánias, nomeadamente a do n.º 3 do artigo 225.º deste diploma, preceito que prevê a conversão, nos termos da lei comum, da pena de multa não paga em prisão, se a mesma não for satisfeita pelo sancionado no prazo de oito dias «e ao responsável não forem conhecidos bens suficientes e desembaraçados».

Quer dizer, nesta matéria o legislador ordinário foi, pois, ao ponto de continuar a atribuir a autoridades administrativas — que são oficiais da Armada subordinados hierarquicamente, entre outros, ao intendente das capitánias — competência para decidir definitivamente sobre a liberdade dos infractores que não hajam pago as multas a que foram condenados como autores de transgressões marítimas, quando lhes não sejam conhecidos bens suficientes e desembaraçados. Tal solução indicia claramente que o legislador encarou os capitães dos portos como verdadeiros juizes singulares dos tribunais marítimos, atendendo em especial ao que dispõe o artigo 27.º, n.º 2, da Constituição.

Parece, porém, seguro que o legislador ordinário violou diferentes preceitos constitucionais, carecendo os capitães dos portos ou os tribunais marítimos pré-constitucionais das garantias de independência e de exclusiva sujeição à lei que rodeiam os órgãos de administração da justiça, a que está confiada «a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos», a repressão da «violação da legalidade democrática» e a função de «dirimir os conflitos de interesses públicos e privados» (artigo 206.º da Constituição).

A inconstitucionalidade material do n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais torna-se assim patente. Citando de novo o referido acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, bem pode dizer-se que «não detendo o capitão do porto quaisquer poderes jurisdicionais, mesmo a admitir-se que continua a acumular com tal qualidade, e por inerência, a de presidente do tribunal marítimo (este a subsistir apenas nos limitados termos do citado artigo 83.º, n.º 3, da Lei n.º 82/77), não lhe é legalmente possível proceder ao julgamento das transgressões marítimas»¹⁹⁴. Isto resulta ainda confirmado pelo facto de o Regulamento Geral das Capitánias dispor que os capitães dos portos são autoridades administrativas marítimas que dependem hierarquicamente de diferentes entidades [intendente das capitánias; director-geral dos Serviços de Fomento Marítimo, chefes dos departamentos marítimos, etc. (artigo 5.º, n.º 2)], sendo nomeados para o exercício de funções em comissão de serviço, podendo ser substituídos, nas suas faltas ou impedimentos, pelo adjunto mais graduado ou antigo, pelo oficial mais graduado ou antigo em serviço na capitania, ou «por outro oficial da Armada designado pelo director-geral dos Serviços de Fomento Marítimo de entre os oficiais que prestam serviço na respectiva Direcção-Geral» (artigo 6.º do Regulamento Geral das Capitánias).

¹⁹⁴ Citado acórdão de 22 de Maio de 1979, não publicado. Neste acórdão, o Supremo tenta salvar a constitucionalidade da norma agora impugnada, aventando que tais tribunais marítimos poderiam subsistir para fins limitados, tão-somente para dar «*continuação e movimentação dos processos já julgados e ainda pendentes, para lhes vir a ser dado destino a determinar na tal lei a publicam*». Tal tentativa, porém, não se afigura como compatível com o resultado de uma adequada interpretação da lei.

Dado o exposto, não pode deixar de dar-se razão ao Procurador-Geral da República quando afirma que ainda hoje os tribunais marítimos são «verdadeiros tribunais especiais, quer no que toca à competência para conhecimento de certas categorias de infracções quer quanto à sua específica constituição e funcionamento à margem da ordem judiciária vigente»¹⁹⁵. Circunstância tanto mais verdadeira quanto a legislação vigente continua a prever recurso de certas decisões dos capitães dos portos em matéria de transgressões marítimas para o Supremo Tribunal Militar (artigo 215.º, n.º 2, do Regulamento-Geral das Capitánias, remetendo para os artigos 360.º e seguintes do CPDMM), apesar de o artigo 212.º da Constituição não prever uma ordem específica de tribunais marítimos que coexistisse com as ordens dos tribunais administrativos, fiscais e militares e de o artigo 218.º da Lei Fundamental confinar a competência dos tribunais militares aos crimes essencialmente militares e a outros crimes dolosos equiparáveis por lei, existindo motivo relevante.

E dada a existência no nosso ordenamento do Decreto-Lei n.º 232/79, na sua versão em vigor, poderá porventura dizer-se que, de um ponto de vista formal, o domínio do direito criminal abrange hoje ainda os crimes e as contravenções, ao passo que o direito de mera ordenação social se ocupa tão-somente das contra-ordenações. Assim sendo, de novo se tem de dar razão ao Procurador-Geral da República quando afirma que os tribunais marítimos são hoje ainda «jurisdição de conflitos de interesses e até de natureza sancionatória, se não mesmo de natureza penal»¹⁹⁶.

26. A solução de inconstitucionalidade material defendida não implica de modo algum que esteja inquinada de inconstitucionalidade a norma do n.º 2 do artigo 56.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que prevê a possibilidade de criação por lei especial de tribunais marítimos, com regras próprias de organização, competência e funcionamento.

Afigura-se evidente que nada há na Constituição que impeça o legislador ordinário de criar tribunais judiciais de 1.ª instância de competência especializada em matéria marítima. Na verdade, o n.º 1 do artigo 213.º da Constituição admite que possa haver «tribunais com competência específica e tribunais especializados para o julgamento de matérias determinadas». Por isso, repete-se, nenhuma dúvida séria se pode levantar acerca da inconstitucionalidade da criação de tribunais judiciais de 1.ª instância de competência especializada em matéria marítima, mostrando o Direito Comparado ser frequente em diferentes ordens jurídicas a existência deste tipo de tribunais especializados. O que tem de exigir-se é que se trate de tribunais judiciais ou, em alternativa, de tribunais de uma das outras ordens ou espécies admitidas pelo artigo 212.º da Lei Fundamental, exceptuados, claro, o Tribunal de Contas e os militares.

De harmonia com o presente parecer, apenas sofre censura, do ponto de vista da sua postulada conformidade com a Constituição, a solução legislativa de manter os tribunais marítimos «antigos», organizados pelo CPDMM e com as competências atribuídas pelo Regulamento Geral das Capitánias, até à instituição dos «novos» tribunais marítimos, tribunais judiciais de 1.ª instância e de competência especializada, havendo o legislador ordinário estatuído tal subsistência mesmo para além do prazo previsto no n.º 1

¹⁹⁵ A fl.º 5 dos autos do parecer n.º 29/81, no pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

¹⁹⁶ A fl.º 6 destes autos de parecer.

do artigo 301.º da Constituição.

27. Reafirma-se que toda a situação atinente aos tribunais marítimos tem sido claramente inconveniente, de um ponto de vista prático, atendendo em especial às dúvidas suscitadas e às soluções divergentes encaradas em diferentes instâncias de aplicação do direito.

Bem pode considerar-se que deveria ter tido já resposta legislativa o conjunto de dúvidas e perplexidades descritas atrás.

Esta consideração não releva, porém, em sede de fiscalização de constitucionalidade.

28. De harmonia com o exposto, é esta Comissão Constitucional de parecer que o Conselho da Revolução deve declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro — norma que mantém transitoriamente a organização e competência dos tribunais marítimos, salvo no que toca ao conhecimento de crimes —, em virtude de tal norma infringir normas constitucionais, nomeadamente os artigos 206.º, 208.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa e Comissão Constitucional, 2 de Fevereiro de 1982. — *Armando Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Jorge Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — José Manuel Cardoso da Costa — Hernâni de Lencastre* (vencido de harmonia com a declaração que apresento). — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Seremos breves.

Não pudemos acompanhar a conclusão de inconstitucionalidade a que se chegou no parecer que acaba de ser votado, porquanto, não obstante a douta argumentação nele exaustivamente desenvolvida como suporte, se nos afigura que as dúvidas levantadas no percurso para se chegar a um juízo dessa espécie não ficaram inteiramente arredadas.

É que, pensamos, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma somente se imporá quando a conclusão a que somos conduzidos nesse sentido não possa deixar de ser forçosamente essa, o que nos parece não ser o caso.

Assim, não pode perder-se de vista que o n.º 3 do artigo 83.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, remetendo para o n.º 2 do artigo 56.º da mesma lei, se limitou a tomar posição na previsão da reorganização dos tribunais marítimos a curto prazo.

Tribunais estes a reorganizar certamente como tribunais de competência especializada, o que a Lei Fundamental consente (seu artigo 213.º, n.º 1) e a natureza específica das questões que lhes são afectas não deixa de aconselhar.

A sua subsistência como tribunais especiais, natureza de que aí se revestiam sob a presidência do capitão do porto, essa sim, deparou com a oposição frontal da mesma Lei Fundamental para o futuro (v. g. artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa).

Independentemente da extensão de competência que lhes possa vir a ser concedida nessa prevista reorganização, ou transformação se preferirmos, uma realidade desde logo se deparou: a da existência material, concreta, dos aludidos tribunais como até aí tinham existido e do destino a ser-lhes dado como consequência da modificação introduzida

pela nova ordem jurídico-constitucional.

Regular transitoriamente uma situação dessa natureza, que de modo algum podia ser esquecida, depreende-se ter sido a preocupação do legislador, que não outra.

A questão não é assim, cremos, a de saber se os tribunais marítimos podiam eventualmente continuar como dantes — não podem, como já vimos —, mas apenas a de saber se, perante a nova ordem jurídica, seria ou não lícito ao legislador ordinário, do ponto de vista constitucional, providenciar transitoriamente quanto à realidade operada com a transformação da existência legal dos mesmos tribunais na sua mera existência de facto, desde que por um prazo curto e legalmente fixado, como sucede.

E parece-nos que sim, por não vermos na lei fundamental, preceito que, na circunstância, inequivocamente o impeça.

A prevenção de sequelas que, perturbadoras, tantas vezes surgem em tempos de ruptura, oferece, só por si, motivação bastante para que se aceitem pacificamente medidas desta natureza.

Fixado que foi um prazo, seis meses, para concretização da previsão legal, do mesmo passo que se introduziu uma restrição na competência daqueles tribunais na vigência desse prazo, não vemos, com efeito, que se evidencie com isso qualquer vício de inconstitucionalidade na cidade norma.

Mais adequado, cremos, seria ainda, sem embargo das reservas a esse respeito suscitadas no parecer, extrair-se uma consequência da extinção do prazo em referência.

Ultrapassado que foi esse prazo, naquela expressamente designado, tal consequência seria naturalmente a da respectiva caducidade.

Como quer que seja, a conclusão que quanto a nós devia caber neste caso, ao contrário daquela a que se chegou no parecer agora votado, não seria a da inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, vício que pelas razões expostas e salvo o devido respeito pela opinião que fez vencimento, não encontramos nessa disposição legal.

Foi pelo menos neste entendimento que votámos vencido. — *Hernâni de Lencastre.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 34/82

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 Procurador-Geral da República e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declarou com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, em virtude de tal norma infringir os artigos 206.º, 208.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa.

Aprovada em Conselho da Revolução em 10 de Fevereiro de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 44, de 22 de Fevereiro de 1982.)

Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro

LEI ORGÂNICA DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

Artigo 83.º

(Extinção de órgãos jurisdicionais)

1. São extintos os órgãos jurisdicionais não previstos nesta lei com competência, atribuída por lei anterior, para dirimir conflitos de interesses públicos e privados, com excepção dos tribunais militares, do Tribunal de Contas, dos tribunais administrativos e dos tribunais fiscais.

2. São, nomeadamente, extintos:

a) A 3.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo;

b) Os tribunais de recurso das avaliações;

c) As comissões arbitrais de assistência;

d) Os tribunais municipais;

e) As comissões de conciliação e julgamento;

f) As comissões arbitrais e comarcas criadas pelo Decreto-Lei n.º 201/75, de 15 de Abril.

3. É extinta a competência dos tribunais marítimos para o conhecimento de crimes, mantendo-se aqueles, no restante, com a sua organização e funcionamento até à entrada em vigor da lei prevista no n.º 2 do artigo 56.º, que deverá ser publicada no prazo de seis meses, contados da data da publicação do presente diploma.

.....

ÍNDICE

Parecer n.º 37/81 da Comissão Constitucional — *Direito ao ensino — Protecção da família — Deficientes.*

Resolução n.º 272/81 do Conselho da Revolução.

Despacho de 3 de Fevereiro de 1981 dos Secretários de Estado da Educação e Juventude e da Segurança Social — Fixa novas mensalidades a praticar pelos estabelecimentos de ensino especial.

Parecer n.º 38/81 da Comissão Constitucional — *Princípio da igualdade — Direito à habitação — Ambiente e qualidade de vida — Protecção da família — Imposto e sobre preço — Apreciação da constitucionalidade de normas suspensas.*

Resolução n.º 29/82 do Conselho da Revolução.

Portaria n.º 257-A/81, de 11 de Março — Agravamento da facturação do consumo da energia eléctrica.

Parecer n.º 39/81 da Comissão Constitucional — *Polícia — «Regras gerais sobre polícia» — Polícias de excepção.*

Resolução n.º 270/81 do Conselho da Revolução.

Decreto registado sob o n.º 574-G/81 do Ministério das Finanças e do Plano — Estabelece normas que permitem à Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, E. P., intervir activamente nos circuitos de tabaco susceptível de ser sujeito a hasta pública.

Parecer n.º 1/82 da Comissão Constitucional — *Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Definição dos sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada — Transporte aéreo não regular — Irreversibilidade das nacionalizações — Liberdade de associação — Iniciativa privada — Ilícito de mera ordenação — Coimas e sanções acessórias das contra-ordenações — Princípio da legalidade no domínio das contra-ordenações.*

Resolução n.º 10/82 do Conselho da Revolução

Decreto registado sob o n.º 631-G/81 do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes — Estabelece normas sobre transporte aéreo não regula.

Parecer n.º 2/82 da Comissão Constitucional — *Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas» — Ministro da República — Princípio da solidariedade para com as regiões.*

Resolução n.º 20/82 do Conselho da Revolução

Portaria n.º 1094-C/80, de 26 de Dezembro — Procede à revisão dos tarifários dos serviços postal e telefónico dos CTT/TLP.

Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional — *Princípio da descentralização administrativa — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Organização das autarquias locais — Constitucionalidade orgânica de normas de decreto-lei não inovadoras.*

Resolução n.º 21/82 do Conselho da Revolução
Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro — Competência do Gabinete da Área de Sines.

Parecer n.º 4/82 da Comissão Constitucional — *Poder das regiões autónomas de participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito — Autonomia das regiões — Dever de audição dos órgãos regionais — «Questões respeitantes às regiões autónomas».*

Resolução n.º 30/82 do Conselho da Revolução.
Decreto-Lei n.º 2/81, de 7 de Janeiro — Define as condições em que se podem efectuar trabalhos de investigação científica na zona económica exclusiva portuguesa.

Parecer n.º 5/82 da Comissão Constitucional — *Princípio da igualdade — Igualdade de acesso à função pública — Direito ao trabalho.*

Resolução n.º 32/82 do Conselho da Revolução
Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 525/77, de 29 de Dezembro — Fixa as condições de admissão do pessoal civil de informática das Forças Armadas.

Parecer n.º 6/82 da Comissão Constitucional — *Pedido de apreciação de constitucionalidade de normas que o Conselho da Revolução já anteriormente apreciara após parecer da Comissão Constitucional.*

Resolução n.º 33/82 do Conselho da Revolução
Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro — Fixa as tarifas de transporte aéreo de passageiros e carga entre o continente e as regiões autónomas.
Portaria n.º 76-A/81, de 17 de Janeiro — Altera o n.º I da Portaria n.º 2/81, de 3 de Janeiro.

Parecer n.º 7/82 da Comissão Constitucional — *Tribunais marítimos — Ilícito de mera ordenação social — Função jurisdicional — Reserva da função jurisdicional aos tribunais — Proibição de tribunais especiais.*

Resolução n.º 34/82 do Conselho da Revolução
Artigo 83.º da Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro (Lei orgânica dos tribunais judiciais) — Extingue vários órgãos jurisdicionais, mantendo, transitoriamente, os tribunais marítimos.