

PARECERES
DA
COMISSÃO CONSTITUCIONAL

20º VOLUME

N.º 7/80 E DO N.º 18/82 AO N.º 27/82

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 7/80

Direito de livre deslocação para o estrangeiro — Admissibilidade de limites a esse direito para os elementos das forças armadas.

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República, o Provedor de Justiça solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983, de 23 de Novembro de 1946. Por despacho do Presidente do Conselho da Revolução foi a Comissão Constitucional solicitada, nos termos da alínea *a*) do artigo 284.º da Constituição, bem como da alínea *a*) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, a emitir o competente parecer.

Foram presentes o despacho fundamentado do Provedor de Justiça, através do qual solicita a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, e as informações de um assessor e do adjunto do Provedor de Justiça.

I

O presente processo teve origem no facto de Otelo Saraiva de Carvalho, major do exército português, ter reclamado para o Provedor de Justiça da circunstância de o Chefe do Estado-Maior do Exército lhe ter denegado autorização para se deslocar ao estrangeiro e, bem assim, de haver recusado transmitir ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas uma queixa contra aquele apresentada com fundamento na irregularidade da referida denegação.

A reclamação em causa começou por suscitar, aos serviços da Provedoria de Justiça, a questão prévia de saber se o Provedor de Justiça pode e deve apreciar uma reclamação interposta de um acto do CEME¹. Tanto a informação do assessor, como a do adjunto, como ainda o despacho do Provedor de Justiça concluem, com vária fundamentação, pela afirmativa.

Em seguida põem aqueles serviços a questão de saber se o CEME deveria ou não ter encaminhado para o CEMGFA a queixa do reclamante. A informação do assessor conclui no sentido de ter sido o procedimento do CEME, nesta parte, juridicamente correcto — conclusão a que inteiramente adere o despacho do Provedor. Já, porém, a informação do adjunto, se bem que reconheça que está certo o fundo da decisão do CEME, entende que não deveria ter sido este a tomá-la, antes sim a entidade para quem se havia recorrido — no caso, o CEMGFA.

De uma forma ou de outra, suscita-se assim a verdadeira questão de fundo, que é a de saber se foi ou não legítima a actuação do CEME, ao denegar a autorização pretendida, com base nos artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983, de 23 de Novembro de 1946. E qualquer das informações em referência, como igualmente o

¹ Por razões de brevidade, usar-se-ão daqui para a frente as abreviaturas CEME (Chefe do Estado-Maior do Exército) e CEMGFA (Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas).

despacho do Provedor, põem em evidência que a questão fulcral é a de saber se, face aos artigos 44.º, n.º 2, e 18.º da Constituição, os citados artigos do Decreto-Lei n.º 35 983 devem ou não reputar-se de inconstitucionais; e defendem para a questão uma resposta afirmativa, aduzindo as competentes razões.

Ora, segundo o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 35 983:

Salvo o que respeita a oficiais do quadro permanente em qualquer situação e a outros militares presentes nas fileiras, a ausência para o estrangeiro a título eventual não carece de autorização militar, mas os oficiais e sargentos milicianos com menos de 35 anos de idade e os pertencentes às tropas na situação de disponibilidade deverão comunicar por escrito a ausência à unidade ou estabelecimento militar de que dependam e fazer visar pelas autoridades policiais a caderneta ou título militar que possuam, à saída e à entrada das fronteiras terrestres ou marítimas.

O visto da autoridade policial deverá por esta ser sempre comunicado às entidades militares interessadas.

Por seu turno, o artigo 6.º do mesmo diploma legal dispõe:

A concessão da licença de ausência para o estrangeiro ou colónias é da competência:

- a) Do Ministro da Guerra, para os oficiais do quadro permanente em qualquer situação;
- b) Dos comandantes de região militar ou autoridades militares de hierarquia equivalente, para os oficiais milicianos e para os sargentos e praças na efectividade do serviço;
- c) Dos comandantes das unidades respectivas, para os que se encontrem na situação de disponibilidade;
- d) Dos chefes dos centros de mobilização, para os pertencentes ao escalão das tropas licenciadas;
- e) Dos chefes dos distritos de recrutamento e mobilização, para os que, tendo mais de 18 anos de idade, não se encontrem ainda recenseados ou incorporados nos termos da lei de recrutamento e serviço militar.

É sobre a conformidade destes preceitos com o disposto na Constituição e com os princípios nela consignados que o Conselho da Revolução solicita o parecer desta Comissão Constitucional.

II

A Comissão Constitucional é competente para emitir o parecer solicitado. A este propósito haverá, porém, que afrontar algumas questões prévias, a fim de que se esclareça em pormenor o objecto do parecer e se definam os seus exactos limites.

1. De acordo com a maioria da Comissão Constitucional, esta não se encontra privada de competência para emitir o parecer solicitado pela circunstância de ele versar sobre normas de direito ordinário anteriores à entrada em vigor da Constituição — tanto mais quanto é certo serem tais normas atinentes ao exercício de direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição. Nada há, nesta sede, a acrescentar ou a retirar às

fundamentações já oferecidas, em documentos anteriores desta Comissão, para as diversas posições que nesta questão ela tem assumido².

A Comissão Constitucional não tem competência, em sede de parecer, para se pronunciar sobre o *caso concreto* que foi levado à consideração do Provedor de Justiça e, nomeadamente, sobre se o Provedor devia ou não ter apreciado uma reclamação interposta de um voto do CEME, sobre se este devia ou não ter encaminhado a queixa do major Saraiva de Carvalho para o CEMGFA, ou mesmo sobre se foi ou não legítima a actuação do CEME ao denegar a autorização pretendida. Tudo isso são questões estranhas à competência desta Comissão e que só podem ser decididas em definitivo pelos órgãos comuns encarregados da aplicação do direito.

A fundamentação da intervenção desta Comissão interessa somente que, nos termos do artigo 281.º, n.º 1, da Constituição, o Provedor de Justiça é uma das entidades com competência para solicitar ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de *quaisquer normas*. E foi isso que, no presente caso, o Provedor de Justiça fez, através de solicitação juridicamente fundamentada, relativamente às citadas normas do Decreto-Lei n.º 35 983: é sobre a constitucionalidade destas normas, não sobre o caso concreto que à luz delas foi suscitado perante o Provedor de Justiça, que a Comissão Constitucional deve pronunciar-se.

3. Analisando-se com atenção o despacho do Provedor de Justiça — bem como, aliás, a informação do seu Assessor —, verifica-se que as normas reputadas de inconstitucionais do Decreto-Lei n.º 35 983 são os seus artigos 3.º e 6.º, alínea *a*). E bem se compreende que assim seja, uma vez que o caso perante o qual o problema de constitucionalidade se suscitou implicava apenas com a alínea *a*), não com as restantes alíneas do artigo 6.º

Verdade é, porém, que a solicitação feita pelo Provedor de Justiça ao Conselho da Revolução se refere a *todo o artigo 6.º*; e o mesmo deve ser dito da solicitação feita pelo Conselho da Revolução a esta Comissão Constitucional. Mas, atendendo por um lado, a que a discussão a que o problema se encontra submetido, em todas as diversas (e já referidas) peças que instruem o presente processo, visa tão-somente a situação contemplada na alínea *a*) do artigo 6.º; considerando, por outro lado, que tanto a solicitação do Provedor ao Conselho da Revolução como a deste à Comissão Constitucional ligam o pedido à fundamentação oferecida e esta respeita apenas à alínea *a*); tendo em atenção, por último, que (como esta Comissão tem já acentuado) nesta matéria não vale um estrito «princípio do pedido» em sentido jurídico-processual³ — tudo considerado, a Comissão Constitucional, sem pôr em causa que o problema de constitucionalidade suscitado pelas restantes alíneas do artigo 6.º possa ser substancialmente idêntico ao que é levantado pela alínea *a*), entende dever pronunciar-se, no presente parecer, apenas sobre esta, e não sobre todo o artigo 6.º

4. Simplesmente, de um certo ponto de vista, poderia ser-se tentado a argumentar que a referida alínea *a*) do artigo 6.º levanta ainda uma questão prévia de

² Cf., entre vários, os Acórdãos da Comissão Constitucional n.ºs 40, de 28 de Julho de 1977 (*Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 269, pp. 61 e segs. e 73 e segs.), e 149, de 13 de Março de 1979 (*Boletim*, cit., n.º 285, pp. 146 e segs.).

³ Cf., por outros, os pareceres da Comissão Constitucional n.ºs 8/79, de 27 de Março, sob I, e 30/79, de 16 de Outubro, sob IV.

natureza particular e que lhe é específica. Como vimos, a referida alínea dispõe ser da competência do *Ministro da Guerra* a concessão da licença de ausência para o estrangeiro relativamente a oficiais do quadro permanente em qualquer situação. Ora, não existindo hoje, no quadro da organização interna do Governo, Ministro da Guerra, poderia supor-se que a aludida alínea *a)* do artigo 6.º caducou, não subsistindo neste momento interesse e utilidade práticas na aferição da sua constitucionalidade.

Não parece, porém, que assim devam considerar-se as coisas. Como exactamente se acentua na informação do Assessor do Provedor de Justiça:

O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 37 909, de 1 de Agosto de 1950, criou, em substituição do Ministério da Guerra, os Ministérios do Exército e da Defesa Nacional. Através da leitura das funções atribuídas a este último departamento — funções de preparação e coordenação da defesa do Estado contra a eventualidade de uma ameaça externa — constata-se que a competência para conceder autorizações para deslocação ao estrangeiro deverá ter passado para o Ministro do Exército [...].

Acontece, porém, que a competência do Ministro do Exército transitou para o CEME, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 174/74, de 27 de Abril, e do 21.º da Lei n.º 3/74, de 14 de Maio.

Daqui resulta que o CEME acumula duas competências:

- a) A de CEME, regulada no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 42 564, de 7 de Outubro de 1959;
- b) A de Ministro do Exército ⁴.

Mas sendo assim, deve concluir-se que a norma da alínea *a)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983 continua a existir na ordem jurídica portuguesa e é passível de um juízo, praticamente útil, sobre a sua eventual inconstitucionalidade. Tudo quanto haverá a notar é que a referência que nela se contém ao Ministro da Guerra vale hoje como sendo feita ao CEME

III

A Comissão Constitucional é de parecer que as normas dos artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983 não infringem, em geral, o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados e, nomeadamente, não violam os seus artigos 44.º, n.º 2, e 18.º

Com efeito:

1. Segundo o artigo 44.º, n.º 2, da Constituição «a todos é garantido o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regressar». Trata-se, aqui, de um direito fundamental do homem, como tal constante da generalidade dos instrumentos de direito internacional protectores dos direitos humanos. Assim é que logo o artigo 13.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem — de harmonia com a qual, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, da nossa Constituição, «os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados» — dispõe que «toda a pessoa tem o direito de sair de qualquer país, mesmo do seu, e o de voltar ao seu país». De modo idêntico, estatui o artigo 2.º, n.º 2, do Protocolo n.º 4, adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (aprovada, para ratificação, pela Lei n.º 65/78, de 15 de Outubro, sem qualquer reserva quanto ao preceito referido), que «toda a

⁴ A fls. 17 e segs. do processo.

pessoa é livre de deixar um país qualquer, incluindo o seu próprio». Por outro lado, ainda determina o artigo 12.º, n.º 2, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (aprovado, para ratificação, pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho) que «todas as pessoas são livres de deixar qualquer país, incluindo o seu».

Constituindo, pois, este direito de livre deslocação para o estrangeiro património comum do Estado de Direito democrático, bem se compreende que a nossa Constituição de 1976 o tenha acolhido da forma mais ampla, o tenha reputado um «direito, liberdade e garantia» e o tenha sujeitado à plenitude do regime jurídico-constitucional e jurídico-internacional de protecção dos «direitos, liberdades e garantias» ou dos «direitos do homem». O fundamento e o alcance de um tal direito são indiscutíveis: o fundamento está em que, numa sociedade democrática, cada um deve ser inteiramente livre de procurar onde quiser a mais livre e completa realização da sua personalidade; o alcance é o de evitar que o Estado — incluído o da nacionalidade da pessoa — possa, de forma discriminatória ou arbitraria, levantar obstáculos à concretização daquela intenção.

Daí que a doutrina constitucionalista venha assinalando que, mesmo historicamente, o direito de deslocação ao estrangeiro e de regresso assumiria maior importância prática que o direito de livre deslocação dentro do próprio território nacional⁵. Por isso mesmo a nossa Constituição o terá autonomizado em número próprio do artigo 44.º, ao lado do direito de livre deslocação e de residência internas, consignado no n.º 1 do mesmo artigo.

2. O artigo 44.º, n.º 2, da Constituição, concede a todos o referido direito de sair do território nacional, sem acrescentar uma só palavra em matéria de restrição ou limitação deste direito fundamental. E neste ponto se pode dizer que, em alguma medida, se afasta da lição do direito internacional sobre a matéria. Com efeito, logo, *v. g.*, o artigo 2.º, n.º 5, do aludido protocolo adicional n.º 4 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dispõe que «o exercício destes direitos (entre os quais o de deixar livremente um país qualquer, contido no n.º 2 do mesmo artigo) não pode ser objecto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infracções penais, a protecção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros». E, de modo paralelo, dispõe, *v. g.*, o artigo 12.º, n.º 3, do também já referido Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que «os direitos mencionados acima não podem ser objecto de restrições, a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moralidade públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto». Quanto, finalmente, à Declaração Universal dos Direitos do Homem, dispõe em geral o seu artigo 29.º, n.º 2, que «no exercício dos seus direitos e no gozo das suas liberdades toda a pessoa está sujeita unicamente às limitações estabelecidas pela lei, com o só fim de assegurar o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e de satisfazer

⁵ Assim, por ex., Durig, em Maunz/Durig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz Kommentar*, I, 1978, p. 44, do comentário ao artigo 11.º E isto é tanto mais de realçar quanto a *Grundgesetz* da República Federal da Alemanha não regula expressamente o direito de livre deslocação ao estrangeiro. Nem por isso, todavia, deixam os autores e a jurisprudência de o reconhecer da forma mais ampla. Só que, enquanto uns o vêem consagrado no preceito do artigo 11.º, que regula o direito de deslocação interna (assim Durig, *loc. cit.*, e K. Hesse, *Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 11.ª ed., 1978, p. 155), integram-no outros no direito geral, constante do artigo 2.º, de liberdade da pessoa (assim o *Bundesverfassungsgericht*, 6, 32 e segs., 41 e segs., e Leibholz/ Rinck, *Grundgesetz Kommentar*, 2.ª ed., 1966, p. 52; Durig, *cit.*, p. 45, considera esta concepção ainda «defensável», se bem que passível de críticas)

as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral numa sociedade democrática».

Ora — esta é a primeira questão que cumpre dilucidar —, qual o sentido, o valor e o alcance que deve dar-se à circunstância de o legislador constitucional português de 1976 ter omitido qualquer referência expressa a restrições ou limitações do direito de livre saída para o estrangeiro?

A) Uma primeira opinião seria esta: uma vez que o artigo 18.º, n.º 2, da Constituição determina que «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição», aquele silêncio do legislador constitucional há-de valer como *proibição de qualquer restrição ou limitação* — mesmo que feita através de lei formal — ao direito de livre saída para o estrangeiro.

Mas uma tal opinião seria, no critério desta Comissão Constitucional, insustentável. Fosse ela exacta e derivaria daí, quando levada às suas últimas consequências, a inconstitucionalidade de toda a legislação relativa, v. g., a passaportes, a condições de emigração, a autorização dos pais para a viagem de filhos ao estrangeiro, a autorização para militares no activo, etc.⁶.

Por isso, mesmo autores que — como é, entre nós, o caso de Gomes Canotilho e de Vital Moreira⁷— defendem uma interpretação estrita e literal do disposto no artigo 18.º, n.º 2, não podem deixar de reconhecer que «parece dever entender-se que o direito de saída do território nacional *não é incondicionado*»⁸. E, de forma idêntica, a Procuradoria-Geral da República, no seu parecer n.º 140/ 76, de 3 de Março de 1977⁹, depois de na sua conclusão 3.ª ter posto, sem qualquer limitação, o princípio de que «a lei não pode restringir o direito de emigrar ou de sair do território nacional, salvo nos casos *expressamente* previstos na Constituição», acaba, na sua conclusão 6.ª, por pôr uma limitação adicional, a saber, a de que só será assim «observados que sejam *os deveres estabelecidos por lei*, nomeadamente o de se ir munido de passaporte»¹⁰.

E Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, p. 80:

Não existe portanto qualquer princípio implícito de reserva de lei restritiva quanto ao exercício dos «direitos, liberdades e garantias». Sob reserva de lei, ou sujeitos a restrições legais, só podem contar-se os casos expressamente indicados pela Constituição.

Ora, como compatibilizar conclusões que, como as expostas, parecem à primeira vista contraditórias?

B) Para certos autores, a solução estaria em deixar persistir o referido entendimento estrito e literal do artigo 18.º, n.º 2, mas acentuando depois que da restrição de direitos fundamentais deve distinguir-se a *regulamentação do exercício* daqueles direitos¹¹. Seria por esta via que se alcançariam soluções constitucionalmente correctas e adequadas aos problemas do tipo daqueles que na alínea anterior se consideraram. E assim

⁶ Quando não se devesse, mesmo, cair no absurdo de considerar inconstitucional a proibição de saída para o estrangeiro de pessoa a cumprir pena de prisão ou medida de segurança de internamento! ... No sentido do texto, cf. algumas das declarações de voto anexas ao parecer n.º 1/79, de 16 de Janeiro, desta Comissão.

⁷ Cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 2.ª ed., 1980, pp. 542 e segs.: Em face do nosso texto constitucional, a limitação carece de autorização constitucional *expressa* (artigo 18.º, n.º 2), não bastando, por exemplo, que a protecção de um bem superior da comunidade justifique, através de um simples critério de ponderação de interesses ou bens (*Guterabwagung*), a limitação dos direitos fundamentais.

⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), p. 124.

⁹ *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 276, pp. 33 e segs.

¹⁰ *Boletim* (n. 9), p. 43 (itálicos nossos).

¹¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), pp. 80 e segs.

é que, v. g., a exigência de passaporte deveria «ser entendida não uma restrição, mas antes respeitando à regulamentação do exercício de tal direito»¹².

Sem querermos analisar aqui o fundamento possível da distinção entre «restrições» e «regulamentação do exercício» de direitos fundamentais, não poderemos deixar de acentuar que, para hipóteses como aquela sobre que versa este parecer, uma tal doutrina é, além de perigosa, insuficiente. *Perigosa*, porque acarreta o risco — contra o qual previnem, com toda a razão, Gomes Canotilho e Vital Moreira¹³ — de, sob o manto da regulamentação de exercício, em princípio constitucionalmente lícita em todos os casos, se legitimarem insuportáveis restrições aos direitos fundamentais, abrindo-se deste modo às escâncaras uma porta pela qual entraria tudo quanto se pretendeu que não entrasse por um postigo estreito. *Insuficiente* porque, se quisermos manter afastado o perigo a que acabou de aludir-se, não é através da doutrina da regulamentação de exercício que se justificarão constitucionalmente exigências como as de passaporte (ao menos em certos casos), de autorizações, de limitações à saída de divisas, de condenados ou de suspeitos em processo penal, etc. O pior serviço que poderia prestar-se à defesa da Constituição e dos direitos humanos nela reconhecidos seria negar ou esconder que os deveres legais que condicionam a saída das pessoas relevam das *restrições* a direitos fundamentais e sugerir, farisaicamente, que neles se tem a ver apenas com a regulamentação do exercício daqueles direitos. Mas — a pergunta volta de novo — como justificar então tais restrições?

C) Não pertence a esta Comissão fazer doutrina, em matéria de restrições de direitos fundamentais, para além daquilo que for necessário ao caso sobre que versa este parecer. Não tem, pois, ela que se pronunciar em geral sobre doutrinas que nesta matéria se suscitam, como as dos *limites imanes* ou no *âmbito normativo* dos direitos fundamentais, da *colisão ou conflito* e da *concordância prática* entre tais direitos¹⁴. Basta-se, em vista do caso sob apreciação, com acentuar o seguinte:

O direito de sair do território nacional (como qualquer outro direito fundamental) tem de considerar-se implicitamente limitado pela necessidade de cumprimento, pelos cidadãos, de quaisquer deveres constitucionalmente impostos¹⁵— sob

¹² Assim Ferreira Ramos, na sua declaração de voto ao parecer da Procuradoria-Geral da República, cit. (n. 9), p. 44. A um diferente propósito, cf. Costa Aroso, declaração de voto anexa ao cit. (n. 6) parecer n.º 1/79 desta Comissão Constitucional.

¹³ Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), p. 81.

¹⁴ Sobre estes problemas, em geral, cf. entre nós Vieira de Andrade, *Direito Constitucional (Direitos Fundamentais)*, 1977, pp. 193 e segs.; Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), pp. 80 e segs. E na literatura estrangeira, por outros, Rivero, *Libertes publiques*, I, 1973, pp. 166 e segs.; Durig (n. 5), I, pp. 55 e segs. do comentário ao artigo 2, I, e Maunz (n. 5), pp. 2 e segs. do comentário ao artigo 19.º, II; K. Hesse (n. 5), pp. 131 e segs. Recorde-se, aliás, que não falta quem entenda ser permitido — ou imposto —, entre nós, o apelo ao artigo 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, atrás referido, para justificar a restrição pela lei de direitos fundamentais; cf. Vieira de Andrade, cit., p. 216, citando a posição concordante de Mota Pinto, e Jorge Miranda. «O regime dos direitos, liberdades e garantias», em *Estudos sobre a Constituição*, in. 1979, p. 68

¹⁵ Assim, muito exactamente, Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), p. 124. E, no mesmo sentido, a declaração de voto de I. Magalhães Collaço, anexa ao cit. (n. 6) parecer n.º 1/79 desta Comissão:

O direito garantido neste último preceito [o artigo 44.º, n.º 1, da Constituição] a todos os cidadãos [...] está sujeito às limitações que resultam de outras disposições constitucionais — designadamente em matéria penal.

Cf., por último, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, 1978, p. 354 e (n. 14), pp. 66 e segs.

pena, por outra forma, de todo o sistema constitucional dos direitos e deveres fundamentais entrar em contradição e poder ser levado ao absurdo. E isto, que vale para os cidadãos *individualmente* considerados, há-de valer também para eles enquanto membros ou participantes de instituições constitucionalmente impostas ou reconhecidas. Se a Constituição reconhece ou impõe a existência de uma instituição, assinalando-lhe as finalidades que há-de alcançar e cumprir, seria irremissivelmente contraditório e destituído de sentido que não concedesse os meios indispensáveis à prossecução de tais finalidades.

É, patentemente, o que acontece, *v. g.*, com a privação da liberdade, por colocação de uma pessoa em prisão preventiva, ou por cumprimento de uma pena de prisão ou de uma medida de segurança de internamento, constitucionalmente reconhecida no artigo 27.º Aqui, inclusivamente, a restrição ao direito de saída do território vai até ao ponto da sua eliminação temporária — sem que se possa ver nisso qualquer inconstitucionalidade ou qualquer contradição insanável do sistema constitucional. Da mesma forma se concebe, *v. g.*, que o direito de saída do território nacional deva ser limitado em tanto quanto for necessário para dar execução ao imperativo, constante do artigo 276.º, de defesa da pátria por todos os portugueses, seja através do serviço militar (artigo 276.º, n.º 2), seja através do serviço cívico como sucedâneo daquele (artigo 276.º, n.ºs 3 e 4)¹⁶.

Ora as coisas não são substancialmente diferentes no que respeita aos elementos das forças armadas. Segundo o artigo 273.º da Constituição, cumpre àquelas garantir «a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território» (n.º 1), assegurar «o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974» (n.º 2), garantir «o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição» (n.º 3), «garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» (n.º 4), colaborar, enfim, «nas tarefas de reconstrução nacional». Assim, pois, a simples menção dos deveres constitucionalmente impostos às forças armadas, mais do que justificar, *toma necessária e inevitável a existência de condições e limites ao exercício, pelos seus membros, do direito de livre saída do território nacional*.

3. Mas com isto não fica ainda resolvido o nosso problema. Concluimos ser constitucionalmente aceitável a existência de limites ou restrições, para os elementos das forças armadas, ao direito de saída do território nacional. Mas até que ponto são elas constitucionalmente admissíveis?

O texto decisivo é aqui o artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, segundo o qual «as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais». Ora, poderá dizer-se que os artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983 respeitam o disposto naquele artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, nomeadamente a sua segunda parte? Responder a esta questão implica tomar posição, ao menos em certa medida, sobre o que deva entender-se por *conteúdo essencial* dos preceitos constitucionais. Mais uma vez, porém, esta Comissão só o fará na estrita medida em que tal se revele indispensável à resolução do caso em análise.

¹⁶ Expressamente no sentido desta limitação, o artigo 4.º, III da Constituição do Estado Austríaco, segundo o qual a liberdade de deslocação é «von Staats wegen durch die Wehrpflicht beschränkt». Cf., sobre ela, Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten*, 1963, p. 120.

Sabe-se como, a propósito da parte questionada do artigo 18.º, n.º 3 — à semelhança do que acontece, na Alemanha Federal, a propósito do preceito essencialmente paralelo do artigo 19.º, II, da Grundgesetz —, se discute sobretudo ¹⁷ o saber se ela consagra a necessidade de persistência, depois da restrição, de um *núcleo fundamental*, abstractamente determinável, próprio do direito respectivo e como tal intocável¹⁸, ou se, diferentemente, ela aponta só para uma exigência de proporcionalidade e exigibilidade, que tornaria admissível a restrição apenas quando ela fosse indispensável à prossecução de outros bens jurídicos constitucionalmente reconhecidos como mais valiosos e só na medida em que o fosse ¹⁹. Não faltando aliás quem, porventura avisadamente, defende que no nosso artigo 18.º, n.º 3, se devem ver cumulativamente consagrados os dois requisitos, entendendo o limite absoluto como referente ao *princípio da dignidade do homem concreto como ser livre*²⁰.

Como quer que seja, porém, uma coisa parece certa; e, ao anotá-la, aproximamo-nos definitivamente do caso em consideração. O princípio — contido na primeira parte do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 35 983, e concretizado na alínea a) do artigo 6.º do mesmo diploma — de que as saídas para o estrangeiro de certos elementos das forças armadas carecem em princípio e estão condicionadas à obtenção de uma licença dos seus superiores hierárquicos, ou de quem detém sobre eles o poder de direcção e controlo militares, nem aniquila ou elimina o direito de sair do território, nem põe por si mesmo em causa a dignidade do homem, nem se pode dizer desproporcionado perante os bens jurídicos cuja defesa a Constituição comete às forças armadas. Parece, pois, que, *em geral, o princípio da necessidade de precedência de autorização de saída não lesa o conteúdo essencial do direito fundamental consignado no artigo 44.º, n.º 2, da Constituição*.

E isto será assim, de resto, sem sequer se tornar necessário o recurso à doutrina tradicional das «relações especiais de poder» — de que aliás as relações no âmbito das forças armadas constituem um dos exemplos mais frisantes e indiscutíveis ²¹ — antes operando apenas com os princípios gerais constitucionalmente admitidos em matéria de direitos fundamentais. O que, aliás, só reforça o bom fundamento da ideia segundo a qual as restrições de direitos fundamentais no âmbito das tradicionalmente chamadas «relações especiais de poder» — e que hoje será preferível porventura apelidar, de forma mais neutral, «relações no âmbito de estatutos especiais»²² — estão, elas próprias, submetidas à

¹⁷ Vide sobre a questão: entre nós, a declaração de voto de Costa Aroso, anexa ao cit. (n. 6) parecer n.º 1/79 desta Comissão; Vieira de Andrade (n. 14), pp. 218 e segs.; Gomes Canotilho (n. 7), pp. 551 e segs.; Gomes Canotilho e Vital Moreira (n. 7), pp. 81 e segs.; J. Miranda (n. 15), p. 355. Na Alemanha Federal, Maunz (n. 5), pp. 2 e segs., do comentário ao artigo 19.º, II, c K. Hesse (n. 5), pp. 141 e segs. Na Itália, Grossi, *Introduzione allo Studio sui diritti inviolabili nella Costituzione Italiana*, 1972, pp. 159 e segs.

¹⁸ Assim, muito claramente, Durig, «Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1956, pp. 136 e segs., e Von Mangoldt/Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, 2.ª ed., 1957, artigo 19.º, Anm. v 4, d.

¹⁹ Assim, por ex., K. Hesse (n. 7), p. 141.

²⁰ É o caso de Vieira de Andrade (n. 14), pp. 221 e segs.

²¹ Cf., sobre esta problemática, o cit. (n. 3), parecer n.º 8/79, de 27 de Março, desta Comissão Constitucional, sob II, 2. À bibliografia portuguesa citada no n. 10 desse parecer haverá agora que acrescentar a menção de Gomes Canotilho (n. 7), pp. 579 e segs.

²² De forma mais neutral, diz-se, para dar assim a entender que não há verdadeiramente, nestes âmbitos, lugar a *regimes de excepção* em matéria de limitação dos direitos fundamentais, mas se trata apenas de âmbitos especiais em que se suscita, de forma particularmente viva e instantânea, a questão (*geral*) da limitação dos direitos fundamentais pelos princípios e fins que a Constituição assinala às relações da vida que naqueles âmbitos se estabelecem. Assim, em síntese recente, K. Hesse (n. 7), p. 137. Fundamentalmente no mesmo sentido, em relação à instituição militar, M. Sénechal, *Droits Politiques et liberte d'expression des officiers*

exigência de que não afectem o *conteúdo essencial* dos preceitos constitucionais.

4. Mas, face às considerações anteriores, estaremos então já em posição de concluir pela não inconstitucionalidade dos artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983, face ao artigo 44.º, n.º 2, da Constituição? Cremos que ainda não. E ainda não porque falta demonstrar que a doutrina decorrente daqueles preceitos da lei ordinária não ultrapassa os limites (relativos) da *necessidade* de limitação do direito fundamental em causa.

Ora, é justamente nesta sede que assume grande relevo a consideração que, no parecer do Provedor de Justiça, acarretaria a inconstitucionalidade daqueles preceitos: a de que, se o princípio de precedência de autorização é na verdade *necessário* ao cabal cumprimento das finalidades constitucionalmente atribuídas às forças armadas, já o não é o fazer depender a saída de uma licença *cujá concessão é legalmente e por inteiro discricionária*. E, postas assim as coisas, a argumentação pareceria dever considerar-se procedente.

É na verdade exacto não existir no Decreto-Lei n.º 35 983 qualquer disposição definidora dos *critérios* ou dos *pressupostos* de que deve depender a concessão ou denegação da licença, nem tão-pouco atinente à exigência de *fundamentação* da concessão ou denegação. Sendo assim, dir-se-á, todo o sistema corre o risco de se tornar mais do que discricionário, verdadeiramente atrabiliário, injustificável e passível de ser usado como instrumento persecutório de uma pessoa concreta. E, à face disso, se poderá concluir-se que um tal sistema é desproporcionado, desnecessário, susceptível de violar a dignidade humana de pessoas concretas e, por conseguinte e em suma, violador do conteúdo essencial do artigo 44.º, n.º 2, da Constituição.

Só que toda esta argumentação esquece o Decreto-Lei n.º 256-A/ 77, de 17 de Junho²³, destinado a reforçar as garantias da legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração Pública e cujo artigo 1.º se transcreve, na medida em que releva para o nosso problema:

1 — Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:

- a) Nuguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- b) Afectem, de igual modo, e no uso de poderes discricionários, interesses legalmente protegidos;

2 — A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto.

3 — É equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

Ora, não parece poderem suscitar-se dúvidas legítimas da aplicabilidade deste preceito e hipóteses como as que são suscitadas pelos artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983. E quando dúvidas pudessem haver, elas teriam em definitivo que ser

des forces armées, 1964, p. 307 e *passim*.

²³ Sobre toda a questão cf., por último, Osvaldo Gomes, *Fundamentação do Acto Administrativo*, 1979.

rejeitadas através da exigência de que aqueles artigos — como quaisquer normas ordinárias — sejam *interpretados em conformidade com a Constituição*. Queremos com isto dizer o seguinte:

Apesar de o Decreto-Lei n.º 35 983 não conter a indicação dos critérios ou pressupostos de que deva depender a concessão ou negação da licença, nem por isso se poderá dizer que o acto respectivo é absolutamente discricionário e pode mesmo ser arbitrário. Bem ao contrário, uma tal concessão ou negação tem de ter em vista, de acordo com o artigo 18.º, n.º3, da Constituição, a *necessária proporcionalidade e necessidade* de restrição do direito fundamental contido no artigo 44.º, n.º 2, bem como o *princípio da salvaguarda da dignidade das pessoas*; como tem ainda de ter em vista a observância de outros preceitos constitucionais, nomeadamente o da *igualdade de tratamento* de casos iguais (artigo 15.º da Constituição) e da necessária *imparcialidade* dali decorrente. Isto mesmo exige o mandamento da interpretação em conformidade com a Constituição. E isto mesmo é confirmado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, na medida em que este impõe a fundamentação de todos os actos administrativos que restrinjam ou de qualquer modo afectem direitos individuais ou mesmo só, no uso de poderes discricionários, interesses das pessoas legalmente protegidos. Significa isto, por conseguinte, que os limites constitucionais de restrição do direito de sair do território, mesmo relativamente a elementos das forças armadas, podem ser sempre controlados judicialmente. Nesta medida, pois, *a constitucionalidade dos preceitos que fazem depender o exercício daquele direito de uma licença prévia fica assegurada*.

5. O que, afinal, está verdadeiramente em causa no caso em apreciação é, como se vê, não a necessidade de preexistência de licença para a saída, mas *a falta de definição legal dos pressupostos da concessão ou denegação da licença*. Mas por isso mesmo, e abandonando o campo dos princípios teóricos para passar ao das considerações práticas de conveniência, poderia ser-se tentado a argumentar, contra a nossa conclusão de há pouco, pela forma seguinte: seja como for, a verdade é que falta a definição legal daqueles pressupostos, que assim se têm de obter directamente, por via interpretativa, a partir da própria Constituição; sendo assim, e sendo conhecidas as dificuldades de índole prática que às vezes existem em fazer com que os órgãos aplicadores do direito sigam uma certa interpretação em conformidade com a Constituição²⁴, não seria praticamente preferível, num caso como o nosso, que o Conselho da Revolução declarasse inconstitucionais os artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983?

Cremos que a esta pergunta deve responder-se com uma rotunda negativa. Declarados inconstitucionais aqueles artigos, ter-se-ia por essa via criado um vazio legislativo que, como se disse e mostrou, poderia ser de funestas consequências para a integral realização das finalidades que a Constituição assinala às forças armadas. O que seria tanto mais estranho quanto é certo que o órgão que declararia a inconstitucionalidade, nos termos do artigo 281.º, n.º 1, seria *aquele mesmo órgão — o Conselho da Revolução — ao qual a Constituição defere competência exclusiva*, nos termos do seu artigo 148.º, n.º 1, alínea *d*), e n.º 2, *para legislar sobre os pressupostos da concessão ou denegação de licenças de saída do território nacional para militares!* Sendo assim, difícil se torna duvidar de que é preferível uma interpretação dos artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 985 em conformidade com a Constituição à criação de um vazio

²⁴ Cujá legitimidade a Comissão Constitucional tem amplamente admitido, tanto nos seus acórdãos como nos seus pareceres. Sobre a questão cf., por último, Gomes Canotilho (n. 7), pp. 275 e segs

legislativo que podia fazer perigar certas finalidades constitucionais²⁵. Mas a Comissão Constitucional julga não exceder os seus poderes se se permitir chamar a atenção do Conselho da Revolução para a conveniência de criar o mais rapidamente possível legislação — concretizando as exigências derivadas dos preceitos constitucionais, nomeadamente dos artigos 13.º e 18.º, n.º 3 — que defina com segurança os pressupostos de concessão da licença de saída de militares do território nacional.

IV

Tendo em vista as conclusões que estão na linha das considerações anteriormente expostas e, nomeadamente:

Considerando que a exigência legal de licença, para militares, de saída do território nacional é permitida e se justifica à luz das finalidades que a própria Constituição assinala às Forças Armadas;

Considerando que, apesar do silêncio da lei, os pressupostos de concessão da licença decorrem da própria Constituição, pelo que aquela há-de obedecer aos princípios da salvaguarda da dignidade da pessoa, da proporcionalidade, da necessidade e da igualdade de tratamento;

Considerando que o acto de concessão ou denegação há-de ser fundamentado, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, e é portanto judicialmente controlável;

Considerando, em face das conclusões anteriores, que, nos termos impostos pela necessidade de interpretação conforme a Constituição, a restrição do direito conferido pelo artigo 44.º, n.º 2, da Constituição não afecta, nos termos do artigo 18.º, n.º 3, o conteúdo essencial daquele preceito constitucional; a Comissão Constitucional emite o seu parecer no sentido de que o *Conselho da Revolução não deve declarar a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º e 6.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 35 983*.

Lisboa e Comissão Constitucional, 20 de Março de 1980. — *Jorge de Figueiredo Dias — Jorge Campinos — Afonso Cabral de Andrade — Fernando Amâncio Ferreira — José António Fernandes — Joaquim Costa Aroso — Jorge Miranda* (vencido, conforme declaração de voto anexa) *Luis Nunes de Almeida* (vencido, conforme declaração de voto junta) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

²⁵ E isto apesar de se tratar, no nosso caso, de normas pré-constitucionais. Mas deve acentuar-se, por um lado, que tais normas, sendo atinentes aos direitos, liberdades e garantias, eram das que suscitavam o problema da sua «adaptação», nos termos do artigo 293.º, n.º 3, da Constituição, sendo pois daquelas normas que, num certo entendimento (cf. declaração de voto de Figueiredo Dias, anexa ao Acórdão da Comissão Constitucional n.º 149, de 13 de Março de 1979, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 285, pp. 146 e segs., com indicações bibliográficas) se teriam tornado como que em normas pós-constitucionais. Por outro lado — e decisivamente — a interpretação em conformidade com a Constituição só estaria excluída, relativamente a tais normas, se ela significasse, nas palavras exactas de Gomes Canotilho (n. 7), p. 280, «a 'feitura' de uma nova lei com conteúdo diferente da anterior», o que não é aqui minimamente o caso.

1. Votei vencido, por considerar que os artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983, de 23 de Novembro de 1946, ao fazerem depender de autorização (ou, talvez melhor, de licença) a saída de oficiais do quadro permanente do território nacional, ainda que a título eventual, sem estabelecerem critérios ou pressupostos a que deva obedecer a concessão ou a denegação de autorização — como se reconhece no parecer (III, n.ºs 4 e 5) — violam regras constitucionais fundamentais atinentes aos direitos, liberdades e garantias. Violam os comandos consignados no artigo 18.º da Constituição e aplicáveis, pois, ao direito previsto no artigo 44.º, n.º 2.

2. Naturalmente, não se trata de recusar limites ao direito de saída do território nacional e de a ele regressar, limites esses que, para o caso em apreço, decorrem das finalidades para as quais existem as forças armadas e a que estão, antes de mais, adstritos os militares do quadro permanente. Sob este aspecto, subscrevo todas ou quase todas as considerações aduzidas no parecer (III, n.ºs 1 a 3).

Do que se trata é de saber como se definem tais limites, como se projectam no exercício daquele direito, qual a medida de compressão que determinam, quem vai vertê-los em preceitos específicos, se o legislador, por via geral e abstracta, ou a Administração investida de um verdadeiro e próprio poder discricionário. E isso torna-se tanto mais premente quando se pensa nos destinatários das referidas normas do Decreto-Lei n.º 35 983, e na variedade de situações verificáveis: oficiais em serviço activo, na reserva ou na reforma, tempo de paz ou tempo de guerra, normalidade constitucional ou estado de sítio ou de emergência, maior ou menor duração ou distância das deslocações, etc.

Do que se trata é de saber se a exigência de fundamentação por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e se o apelo a certos princípios indiscutíveis — o da proporcionalidade, o da necessidade de restrição, o da salvaguarda da dignidade das pessoas, o da igualdade de tratamento de casos iguais e o da imparcialidade —, mesmo se destinados a impedir o arbítrio, são suficientes para garantir, em todas as circunstâncias, o conteúdo essencial do direito.

Por mim, creio que não. E creio que não tem muito sentido pretender que, no silêncio da lei, «os pressupostos de concessão de licenças decorrem da própria Constituição» (IV, conclusão). Aliás, é o próprio parecer a admitir «as dificuldades de índole prática que às vezes existem em fazer com que os órgãos aplicadores do direito sigam uma interpretação em conformidade com a Constituição (III, n.º 5).

3. Apesar do meritório esforço interpretativo e construtivo efectuado, entre esses princípios e cada acto de autorização, entre a atribuição constitucional do direito de ausência do País e a autorização a que se sujeita o seu exercício fica um espaço demasiado largo, deixado à livre decisão do Chefe do Estado-Maior do Exército (hoje, tal como ontem era deixado à livre decisão do Ministro da Guerra e amanhã pertencerá, porventura, à livre decisão do Ministro da Defesa). E entrega-se-lhe, assim, senão o moldar de um direito, liberdade e garantia, pelo menos o da restrição que o afecta.

Em vez de ser a lei a extrair os diversos corolários do acenado princípio da proporcionalidade para as diversas situações típicas, os quais devem traduzir-se, depois, em motivos para deferir ou indeferir quaisquer requerimentos de oficiais para deslocações ao estrangeiro, é a Administração que os vai recortar não apenas em concreto e casuisticamente, mas também inevitavelmente condicionada pelas circunstâncias de oportunidade e conveniência em que se move. Em vez de ser para a lei — já que falta norma constitucional — é para a Administração que se remete a tarefa de conjugar o

direito de sair do País com as exigências do estatuto dos elementos das forças armadas (que são os cidadãos compreendidos no artigo 275.º)²⁶.

Ora, esta transferência da função conformadora da lei para a autoridade administrativa vai reflectir-se negativamente na extensão e no alcance do conteúdo essencial do direito em dois níveis. Em primeiro lugar, enquanto reduz fortemente a previsibilidade de actuação e de expectativa dos administrados submetidos às determinações conjunturais do órgão competente para autorizar²⁷. Em segundo lugar, enquanto dificulta ou inviabiliza a reacção jurisdicional contra abusos do poder, porque, não havendo pressupostos legais a reger a decisão administrativa, um qualquer recurso desta decisão terá de se fundar em desvio de poder, e não em violação de lei, com todas as consequências bem conhecidas quanto à satisfação da pretensão.

Daí a inconstitucionalidade material que sustento ocorrer.

4. A meu ver, a gravidade da questão suscitada no presente parecer não reside tanto no caminho encontrado — e que, se for seguido pela Administração com o mesmo cuidado com que foi proposto pela Comissão Constitucional, poderá revelar-se menos pedregoso do que se receia — quanto nas implicações ou nas extrapolações que se podem tirar para a problemática geral da sujeição do exercício de direitos, liberdades e garantias a poder discricionário.

Não cabe, porém, nesta singela declaração de voto um excursus teórico sobre o assunto. Apenas quero salientar que a minha divergência da conclusão votada pela maioria se situa na esteira da doutrina portuguesa que dele *ex professo* se tem ocupado, na esteira do meu próprio pensamento e até na linha de parecer recente da Comissão.

5. Vale a pena referir essas sucessivas e reiteradas posições. Assim, escrevendo ainda na vigência da Constituição de 1971, dizia Miguel Galvão Teles:

A definição do limite máximo de compressão do direito fundamental tem de ser sempre feita por via normativa, não podendo nunca ser deixada à discricionariedade da Administração. Justificação deste princípio: doutro modo, não só não haveria

²⁶ Uma coisa é considerar que elementos das forças armadas — os quais têm de observar os objectivos do povo português consignados na Constituição e não podem aproveitar-se da sua arma, posto ou função para impor, influenciar ou impedir a escolha de uma determinada via política democrática — são os militares do quadro permanente e os cidadãos que prestam serviço militar. Outra coisa é admitir que, na medida em que se inserem na organização das forças armadas e somente nessa medida, os funcionários civis dos departamentos, institutos e empresas dela dependentes possam ter um regime funcional adequado (especial, não excepcional no cotejo do regime dos demais funcionários), da competência do Conselho da Revolução até este órgão ser extinto.

Uma coisa é admitir que os direitos, liberdades e garantias dos militares, enquanto tais (bem como os direitos, liberdades e garantias dos funcionários civis das forças armadas enquanto funcionários), sofrem restrições, segundo o duplo princípio de exigibilidade e de proporcionalidade, decorrentes da organização, do funcionamento e da disciplina das forças armadas. Outra coisa é considerar que, num Estado de Direito democrático, os direitos, liberdades e garantias dos militares como cidadãos, correspondentes ao seu estatuto civil, não podem ser diversos dos que são conferidos aos restantes cidadãos e regulados pelo mesmo órgão legislativo, a Assembleia da República.

Tal o entendimento que adopto em face de alguns temas subjacentes ou laterais a este parecer e (esclarecendo ou rectificando, assim, a concordância que lhe dei) tratados no parecer n.º 8/79, de 27 de Março.

²⁷ Um dos valores úteis da exigência de lei geral e abstracta é de, através da generalidade e abstracção, garantir a normatização dos pressupostos de limitação de forma previsível e assim garantir aos cidadãos alternativas de acção c racionalidade de actuação (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 2.ª ed., Coimbra, 1980, p. 550).

possibilidade de controlo sobre as razões justificativas da limitação ou da restrição do exercício do direito, como se permitiria que, de facto, a regra constitucional que reconhece o direito fosse subvertida. Alcance do princípio: não impede que o limite máximo da compressão do direito seja estabelecido através do uso de conceitos relativamente indeterminados; mas exige que os tribunais possam apreciar o modo como a Administração especificou esses conceitos, pois, não havendo discricionariedade, tal especificação contém-se ainda no âmbito da interpretação e aplicação da lei²⁸.

No projecto de revisão constitucional apresentado em 1970 pelo Deputado Sá Carneiro e por outros Deputados, preconizava-se para o § 2.º do artigo 8.º da Constituição de então que se prescrevesse que o exercício efectivo das principais liberdades — de informação, de expressão do pensamento, de ensino, de reunião, de associação, de prática religiosa e de migração — não podia ser «submetido a poder discricionário do Governo ou da Administração»²⁹.

Por seu turno, já na vigência da Constituição actual pergunta J. C. Vieira de Andrade se se deve reputar inconstitucional a concessão de poderes discricionários à Administração no domínio dos direitos, liberdades e garantias e responde:

Julgamos que da reserva de lei decorre a necessidade de autorização legal da actuação administrativa e que esta vinculação positiva deve, em princípio, precisar, além do órgão competente, o conteúdo, o fim e o âmbito do acto susceptível de pôr em causa o exercício de um direito, liberdade ou garantia. Os pressupostos concretos da intervenção administrativa nesta matéria devem, portanto, constar da lei e não é legítimo que dependam de um juízo de oportunidade e conveniência da própria autoridade administrativa, não previsível ou mensurável pelos particulares nem controlável (senão negativamente) pelos tribunais. Por outras palavras, a actividade administrativa neste domínio é, em princípio, de execução vinculada³⁰.

Também J. J. Gomes Canotilho afirma que «a reserva de lei restritiva de direitos, liberdades e garantias significa que a lei não pode limitar-se a autorizar intervenções limitativas da administração, segundo o critério discricionário da própria administração».

Eu próprio, em estudo recente, falando no princípio da reserva de lei como um dos princípios constitucionais comuns a todos os direitos, liberdades e garantias, dele depreendi a proibição do exercício de poder discricionário da administração («ou seja, previsão pela lei do conteúdo e das circunstâncias das decisões individuais e concretas sobre direitos, liberdades e garantias, não podendo a administração emitir juízos de oportunidade e de conveniência acerca do exercício desses direitos»).

Lembrarei ainda que no seu parecer n.º 36/79, de 13 de Novembro, esta Comissão examinou um problema de alguma sorte análogo ao que é objecto do presente parecer: no tocante ao acesso de estrangeiros a funções públicas de carácter predominantemente técnico, haver norma de um decreto-lei que ligava esse acesso a simples autorização ministerial. E, discernindo uma contradição entre essa norma e o princípio constitucional da reserva de lei, ponderou:

²⁸ *Direito Constitucional Português Vigente — Sumários Desenvolvidos*, Lisboa, AAFDL, 1970, p. 110.

²⁹ Projecto n.º 6/X, in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, suplemento ao n.º 59, de 19 de Dezembro de 1970, p. 1236 (2).

³⁰ *Direito Constitucional (Direitos Fundamentais)*, policopiado, Coimbra, 1977-1978, p. 541.

Se não houvesse esta reserva de lei facilmente se poderia cair em discriminações puramente arbitrárias, pois o Ministro respectivo poderia autorizar ou não o exercício das funções e, em caso afirmativo, retardar até injustificadamente a auto-
rização³¹.

6. Uma derradeira brevíssima nota para terminar.

Não se me afigura que o Conselho da Revolução não deva declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas constantes dos artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983, por uma razão de prevalência, aparentemente a todo o custo, do interesse geral como esta:

Declarados inconstitucionais aqueles artigos, ter-se-ia por essa via criado um vazio legislativo que poderia ser de funestas consequências para a integral realização das finalidades que a Constituição assinala às forças armadas (parecer, III, 5).

Não só faltaria demonstrar que tão terríveis efeitos adviriam da verificação da inconstitucionalidade superveniente — pelo menos, no estado actual de Portugal, em 1980, numa situação de paz, de institucionalização democrática e de abertura para a Europa — como, a ser acolhida em hipóteses semelhantes, a solução poderia conter riscos para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e para o instituto da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

E não será a expurgação do ordenamento jurídico português de normas tão imperfeitas e obsoletas como as do Decreto-Lei n.º 35 983 a maneira mais pronta e segura de levar o órgão competente a colmatar o vazio legislativo — que, de resto, existe, dada a indefinição legal do regime de autorização — e a legislar na matéria, dentro dos parâmetros da Constituição, e, sem dúvida, necessariamente olhando às missões das forças armadas e à condição própria dos militares? — *Jorge Miranda*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido por entender que as normas impugnadas eram inconstitucionais por violarem o preceituado nas disposições conjugadas do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, e do artigo 44.º, n.º 2, da Lei Fundamental, ao atribuírem a uma autoridade administrativa poder discricionário para autorizar, ou não, o exercício por parte de certos cidadãos de um direito sujeito ao regime constitucional dos direitos, liberdades e garantias.

As razões que me levaram a votar vencido encontram-se abundantemente expostas quer na declaração de voto do Ex.^{mo} Vogal Prof. Jorge Miranda, à qual dou a minha inteira adesão, quer em anteriores pareceres desta Comissão — em que foi perfilhada opinião oposta à que agora acabou por fazer vencimento —, quer ainda no ensinamento da generalidade da doutrina portuguesa a que aquela declaração de voto se refere.

E não encontrei motivos para alterar o entendimento que sempre tive sobre esta matéria, entendimento esse vertido em pareceres desta Comissão, de que fui relator.

Assim, logo no parecer n.º 11/77, em que se considerou que estabelecendo a Constituição no seu artigo 18.º que «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição», devendo as leis restritivas «revestir carácter geral e abstracto» e não podendo «diminuir a extensão e o alcance do

³¹ Em idêntico sentido, vide já os pareceres n.ºs 11/77, de 14 de Abril, e 7/78, de 14 de Fevereiro, publicados in *Pareceres*, II, p. 4, e IV, pp. 345 e 346, respectivamente.

conteúdo essencial dos preceitos constitucionais», então «por maioria de razão, parece inadmissível que as restrições aos direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição possam depender de um mero juízo do intérprete, mesmo quando tais restrições se encontram expressamente consignadas no texto constitucional mas formuladas de tal forma que não permitam uma interpretação segura e inequívoca»³². E no mesmo parecer se acrescentava que, em tais casos, «só a lei pode, e deve, tipificar tais restrições».

Mais tarde, no parecer n.º 7/78, para além de se reafirmar aquela doutrina, acrescentava-se não parecer admissível remeter para «o intérprete, autoridade administrativa e tribunal administrativo» a integração de preceitos constitucionais em que se limitam direitos, liberdades e garantias.

Mais recentemente, em declaração de voto junta ao parecer n.º 4/ 80, entendi que o Conselho da Revolução se não devia pronunciar pela inconstitucionalidade de uma norma atributiva de competência a uma autoridade administrativa — opinião, aliás, não partilhada pela maioria da Comissão que, então, se não deixou impressionar pela exigência de fundamentação constante do Decreto-Lei n.º 256-A/77 — na medida em que, em tal caso, «se não atribuíram à Administração verdadeiros poderes discricionários ou a faculdade de determinar casuisticamente» a solução a adoptar, pois, se assim fosse, «haveria inconstitucionalidade, tendo designadamente em conta o disposto no artigo 18.º, n.º 3, da Lei Fundamental».

Em inteira coerência de posições, considere, pois, que o Conselho da Revolução devia declarar com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas impugnadas pelo Provedor de Justiça. — *Luís Nunes de Almeida*.

³² Como acontece, obviamente, no caso vertente, pois se assim não fosse incompreensível se tornaria a sugestão, feita no parecer, ao Conselho da Revolução para legislar sobre a matéria.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 113/82

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, não se pronuncia pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 3.º e 6.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 35 983, de 25 de Novembro de 1946, sobre a exigência de licença para a saída de oficiais do quadro permanente do território nacional.

Aprovada em Conselho da Revolução em 6 de Julho de 1982.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(Diário da República, 1.ª série, n.º161, de 15 de Julho de 1982.)

Decreto-Lei n.º 35983, de 23 de Novembro de 1946

Art. 3.º Salvo o que respeita a oficiais do quadro permanente em qualquer situação e a outros militares presentes nas fileiras, a ausência para o estrangeiro a título eventual não carece de autorização militar, mas os oficiais e sargentos milicianos com menos de 35 anos de idade e os pertencentes às tropas na situação de disponibilidade deverão comunicar por escrito a ausência à unidade ou estabelecimento militar de que dependam e fazer visar pelas autoridades policiais a caderneta ou título militar que possuam, à saída e à entrada das fronteiras terrestres ou marítimas.

O visto da autoridade policial deverá por esta ser sempre comunicado às entidades militares interessadas.

Art. 6.º A concessão da licença de ausência para o estrangeiro ou colónias é da competência:

- a) Do Ministro da Guerra para os oficiais do quadro permanente em qualquer situação;
- b) Dos comandantes de região militar ou autoridades militares de hierarquia equivalente para os oficiais milicianos e para sargentos e praças na efectividade do serviço;
- c) Dos comandantes das unidades respectivas para os que se encontrem na situação de disponibilidade;
- d) Dos chefes dos centros de mobilização para os pertencentes ao escalão das tropas licenciadas;
- e) Dos chefes dos distritos de recrutamento e mobilização para os que, tendo mais de 18 anos de idade, não se encontrem ainda recenseados ou incorporados nos termos da lei do recrutamento e serviço militar.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 18/82

Dever de defesa da Pátria — Dever de prestação de serviço militar — Não sujeição dos apátridas a esses deveres — «As forças armadas são compostas exclusivamente por cidadãos portugueses» — Exclusão dos apátridas dos direitos e deveres reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses.

I — Pedido e fundamentação

1. No uso da prerrogativa que lhe confere o n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República solicitou a apreciação pelo Conselho da Revolução da inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, de 11 de Julho de 1968 (Lei do Serviço Militar).

Em execução do disposto na alínea *a*) do artigo 284.º da Constituição e na alínea *a*) do artigo 16.º do Estatuto da Comissão Constitucional (Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho), procurou o Conselho da Revolução a emissão do pertinente parecer por parte desta Comissão.

2. A solicitação do Presidente da Assembleia da República (que logo declarou não desejar usar do direito de pronúncia) veio acompanhada de 2 documentos:

Um requerimento do Deputado Jorge Miranda, que sustenta que aqueles normativos da Lei n.º 2135 estão em clara contradição com os artigos 15.º, n.º 3, 274.º, n.º 2, e 276.º, n.º 2, da Constituição; Um parecer da Auditoria Jurídica da Assembleia da República, onde se defende tese contrária.

II — Problema prévio

3. O n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135³³, cuja inconstitucionalidade é suscitada, são preceitos do direito ordinário anterior à actual Constituição.

É já questão cediça, por muito tratada, a de saber se a oposição entre o direito ordinário pré-existente e a Constituição vigente é reconduzível à figura da inconstitucionalidade. Repetidas vezes, e pela afirmativa, tem a ela respondido a esta Comissão³⁴, considerando-se por isso competente para a propósito se manifestar. Tal posição tem sido acompanhada com firmeza pelo Conselho da Revolução.

³³ A Lei n.º 2135 foi alterada diversas vezes. Aqueles dispositivos, contudo, conservam a sua primitiva textura.

³⁴ Vide Acórdãos n.ºs 40, 41 e 68, *Apêndices ao Diário da República*, de 30 de Dezembro de 1977, pp. 71 e 82, e de 3 de Maio de 1978, p. 14; pareceres n.ºs 18/77, 3/78 e 6/79, edição oficial, vols. II. p. 115, IV. p. 221, e VII. p. 287; e parecer n.º 2/81.

Na ausência de novas perspectivas de abordagem do tema, injustificável é a reabertura do debate. Para tudo dizer, dá-se por resolvida na linha jurisprudencial exposta a questão vestibular.

Há, pois, que ir mais além e apreciar se se verifica a assinalada inconstitucionalidade.

III— Interpretação das normas de direito ordinário postas em causa

4. Enquanto o Deputado Jorge Miranda no requerimento que dirigiu ao Presidente da Assembleia da República entende, implicitamente ao menos, que a Lei n.º 2135 não naturaliza os apátridas residentes em Portugal há mais de 5 anos, a Auditoria Jurídica da Assembleia da República inclina-se para a solução oposta.

Como o exacto enquadramento da questão da inconstitucionalidade depende da valoração significativa que neste campo se emprestar ao n.º 3 do artigo 2.º e ao n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, por força que, antes de mais, nos teremos que empenhar na hermenêutica de tais preceitos.

Segundo o n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 2135, «os apátridas residentes no País há mais de 5 anos são considerados, para efeitos da prestação do serviço militar, como naturalizados».

Em lógica articulação com esta norma, estatui o n.º 4 do artigo 26.º do mesmo diploma legal que «aos apátridas com licença de residência no País são aplicáveis as disposições dos números anteriores (*que regulam a situação militar dos naturalizados*), a partir da data em que completem 5 anos de residência». Em virtude de tal remissão aplicativa, esses apólidados ficam sujeitos ao seguinte regime:

Os que tiverem idade compreendida entre os 20 e 30 anos completos poderão ser dispensados das provas de classificação e da prestação normal de serviço efectivo se demonstrarem ter cumprido as obrigações de serviço efectivo no país de origem³⁵ ou em outro país, sendo inscritos no ramo das forças armadas mais adequado à natureza do serviço prestado, e darão ingresso na classe correspondente à sua idade (n.º 1 do artigo 26.º);

Aqueles que não demonstrarem ter cumprido essas obrigações serão qualificados de modo a serem alistados com o primeiro contingente classificado (n.º 2 do artigo 26.º);

³⁵ Sem embargo de o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada em 10 de Dezembro de 1948, garantir a todo o indivíduo o direito a uma nacionalidade e reprovar qualquer privação arbitrária de cidadania, e sem embargo ainda da Convenção sobre a redução dos casos de apátrida adoptada em aplicação da Resolução n.º 896 (IX), de 4 de Dezembro de 1954, da Assembleia Geral das Nações Unidas, publicada no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 245, p. 209, o fenómeno não se extinguiu no Mundo. Variadas continuam a ser as causas da apátrida.

Sistematizando-as, poder-se-á contrapor a *apatridia originária* (que qualifica a condição de quem nasce privado de nacionalidade) à *apatridia derivada* (que corresponde à situação de quem por facto ulterior ao nascimento perde a nacionalidade, sem a concomitante aquisição de outra). Esta última situação radica-se ou na vontade do *Estado* (que priva da nacionalidade certos cidadãos seus, que não têm outra cidadania) ou na *vontade do indivíduo* (que renuncia à sua nacionalidade, sem que paralelamente adquira outra).

Quando no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, por remissão para o n.º 1 desse artigo 26.º, se faz referência ao *país de origem* dos apólidados estão-se a considerar prevalentemente casos de apátrida derivada.

E os que já hajam completado 30 anos de idade são alistados na reserva territorial (n.º 3 do artigo 26.º).

Como se acaba de ver, a Lei n.º 2135, para efeitos de prestação de serviço militar, equipara os apólidas legalmente residentes no País há mais de um quinquénio aos naturalizados. Mas isto quererá dizer que a esses apátridas é atribuído directamente pela lei o *status civitatis*? À interrogação responde-se, sem qualquer hesitação, pela negativa.

5. A este juízo dá desde logo suporte um dado de ordem formal. Isto porque, quer no n.º 3 do artigo 2.º, quer no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, se não pretende, como os respectivos textos, aliás, inculcam, metamorfosear tais apátridas em cidadãos portugueses. É verdade que no primeiro dispositivo se chega a afirmar que os mesmos são considerados para efeitos militares como naturalizados; mas já no último normativo, e numa linguagem menos radical, se explicita apenas que lhes são aplicáveis certas regras que regem directamente para os naturalizados.

O que há de peculiar, ao cabo e ao resto, em ambos os preceitos, é o uso de um expediente remissivo, vulgar na técnica legislativa. Por razões de economia textual, frequentemente o legislador identifica situações, de modo que a uma ou a algumas delas se torne automaticamente aplicável o regime já definido para outra. Com essa técnica não pretende, contudo, destruir a natureza específica própria de cada situação contemplada³⁶.

É isto precisamente que sucede no n.º 3 do artigo 2.º e no n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135. Não há o propósito de atribuir àqueles apólidas, ainda que para efeitos restritos, o estado de naturalizados. A equiparação vale apenas no plano regulamentativo.

Poder-se-ia ainda aduzir em favor da tese defendida pela Auditoria Jurídica da Assembleia da República — e passando por cima do que se vem de dizer — que a imposição do dever de serviço militar, dever típico do estatuto de cidadania, acarretaria necessariamente, ainda que em grau limitado, a atribuição àqueles apólidas da nacionalidade portuguesa. Este argumento, no entanto, não resiste a uma mais aturada análise.

6. Por um lado, a consideração do particular posicionamento do apólida face à ordem jurídica vigente na comunidade política onde de facto se insere mostra que a imposição do dever de serviço militar pode ser facilmente explicável por tal situação.

Porque o apólida não goza da protecção específica de qualquer Estado, é, como já foi chamado, um «vagabundo internacional», está naturalmente mais ligado à sociedade

³⁶ A título de exemplo, ilustrativo desta técnica, e entre outros possível de citar, refere-se o artigo 1830.º do Código Civil, que reza assim:

Para o efeito do disposto no n.º 1 do artigo 1826.º (*que trata da presunção de paternidade na constância do matrimónio*), são equiparados a novo casamento:

- a) A reconciliação dos cônjuges separados judicialmente de pessoas e bens;
- b) O regresso do ausente;
- c) O trânsito em julgado da sentença que, sem ter decretado o divórcio ou a separação judicial de pessoas e bens, pôs termo ao respectivo processo.

Não se está aqui, obviamente, a afirmar que a reconciliação dos cônjuges, o regresso do ausente e o trânsito em julgado da sentença que não rompe o matrimónio constituem novo casamento. O objectivo é outro, e de menor alcance. Procura-se tão-só, e através de uma aparente igualação, estender a tais situações certa regulamentação típica de um novo casamento.

política onde tem domicílio ou simplesmente reside que o estrangeiro em equivalente condição. Reconhecendo isso, atribuem os Estados, em regra, aos apátridas sediados no seu território um tratamento jurídico que se distingue, seja do propinado ao estrangeiro, seja do aplicado ao nacional. Nota a propósito Giuseppe Biscottini que o estatuto do apólida constitui frequentemente um *quid medium* entre o estatuto do estrangeiro e o estatuto do cidadão³⁷.

Quase sempre, e na generalidade dos países, o apólida é assimilado pelo que respeita ao direito privado ao nacional do Estado em cujo território reside, enquanto que pelo que toca à sua condição publicística é equiparado ao estrangeiro aí fixado³⁸. Este pendor regulamentativo não tem, contudo, que ser rígido. Por vezes, mesmo, em zona publicística, poderão surgir particulares obrigações (semelhantes às dos nacionais), que atingem o apátrida, mas não o estrangeiro. Esgrime-se então — para justificar tal desuniformidade — com o facto de o estrangeiro, ao contrário do apátrida, já estar sujeito a similares deveres para com o seu país.

O referido *quid médium* — cujas componentes privatística e publicística sofrerão variações de Estado para Estado — cruza axialmente o estatuto do apátrida. E é ele, por si só, que explica a obrigação de prestar serviço militar, a qual, por via do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, recai sobre os apátridas residentes em Portugal além de um lustro.

Precipitado seria, pois, extrapolar da imposição do dever de serviço militar a tais apólidas e concluir a partir daí pelo reconhecimento *ope legis* de um *status* de cidadania, ainda que qualitativamente diminuído. Mais: a lógica impõe que seja da atribuição do *status civitatis* que se haja de deduzir a titularidade do complexo de direitos e deveres característicos desse estado, e não o inverso³⁹. Aliás, dispunha o artigo 7.º da Constituição de 1933, vigente ao tempo da emissão da Lei n.º 2135, que «a lei civil determina como se adquire e como se perde a qualidade de cidadão português», o que fazia supor que a lei teria directamente, e não por via oblíqua, de definir o corpo de cidadãos, isto é, teria de especificar os critérios segundo os quais se adquiriria e perderia a nacionalidade portuguesa.

³⁷ *Enciclopédia dei Diritto*, vol. II, p. 613.

³⁸ Este tratamento híbrido regista-se, pelo menos tendencialmente, no nosso direito. Assim, o n.º 1 do artigo 32.º do Código Civil, e pelo que se refere a certas relações privadas, equipara-o ao cidadão do Estado onde tem a sua residência habitual ou, sendo menor ou interdito, o seu domicílio legal, e portanto, no caso de residir habitualmente em Portugal, ou, sendo menor ou interdito, aí ter o seu domicílio legal, ao cidadão português. No sector publicístico, já o artigo 15.º da Constituição coloca praticamente no mesmo plano os estrangeiros e os apátridas.

³⁹ Tem sido longamente discutido na doutrina se a cidadania deve ser considerada um estado ou uma relação jurídica. Ela apresenta-se, escreve Giuseppe Biscottini, *ob. cit.*, vol. VII, p. 145, «como a situação jurídica reconhecida a quem se encontra em uma dada relação com um grupo social, é dizer, como um *status* no sentido mais próprio e exacto da palavra». E, de facto, parece ser esta a solução mais correcta.

Sobre o conceito de *estado* pode ler-se em João de Castro Mendes, *Direito Civil, Teoria Geral*, vol. I, pp. 204 e 205: Há duas técnicas possíveis de atribuição pela norma de direitos e vinculações às pessoas.

Uma é a da atribuição *individuada* de cada direito a cada pessoa, mercê de um facto jurídico concreto [...]

Outra técnica existe, porém: é a da atribuição a dada pessoa de uma qualidade, que determina a investidura dessa pessoa em uma massa pré-estabelecida de direitos e vinculações.

É na zona correspondente a esta segunda técnica de atribuição de direitos — na zona correspondente a estas *qualidades que condicionam a atribuição a uma pessoa de massas predeterminadas de direitos e vinculações* (de tal forma que, se se averiguar que a pessoa tem a qualidade referida, imediatamente se pode concluir com segurança que ela é titular de cada um dos direitos e obrigações que tal massa forma) — que se recorta a noção de estado pessoal.

Daqui se vê, e na linha do que se escreve no corpo do parecer, que da imposição de um mero dever, ainda que típico, e sob pena de se subverter a lógica que internamente comanda a teoria dos estados pessoais, não terá forçosamente de decorrer que ao respectivo titular foi reconhecida uma particular qualidade, cuja dimensão jurídica ultrapassa, e de longe, aquele dever.

Mas ainda que se aceitasse a possibilidade contrária, a da inferência da qualidade de nacional a partir da atribuição de um grupo característico de direitos e deveres, ainda assim, e no caso concreto, seria desproporcionado que tal inferência se pudesse apoiar na atribuição de um único dever: o de serviço militar.

De qualquer modo, a cidadania daí inferível seria microscópica, reduzida a um único dever, e, por isso, absurda e inaceitável⁴⁰.

7. Por outro lado, e ainda no sentido significativo que se vem defendendo dos lugares em questão da Lei n.º 2135, joga o facto de tal interpretação — e este elemento de ordem sistemática não parece de desprezar — ser a mais conforme ao princípio da efectividade, princípio este de direito internacional comum, que parece ter sido aceite pela Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1958, em vigor ao tempo em que foi emitida a Lei do Serviço Militar.

De acordo com ele, cada Estado só poderia reconhecer como seus cidadãos os indivíduos que estivessem, de facto, numa relação de pertença efectiva com o respectivo grupo social. Não se quer dizer com isto que os Estados tivessem de «fazer» nacionais todos os que se encontrassem em situação de proximidade (verificável, de um modo geral, e em termos práticos, quanto ao filho de pais nacionais — *jus sanguinis* —, quanto ao que nasce no território estatal — *jus soli* — e quanto ao que manifesta vontade de entrar para a sociedade estatal). Isto até porque muitas vezes os critérios se entrecruzam e patenteiam ramificações em diversos Estados. Cada Estado é, assim, soberano para não reconhecer certa relação de efectividade: nesse caso, e em regra, considerará mais relevante uma outra relação de efectividade que ao mesmo tempo aponte para diversa comunidade estatal.

O que o princípio irrecusavelmente exige é que os Estados só reconheçam como seus cidadãos os indivíduos que se situem num campo de pertença efectiva aos respectivos grupos sociais⁴¹.

⁴⁰ Com isto não se pretende sustentar que a cidadania não possa comportar gradações. Assim é que o artigo 125.º da Constituição estabelece uma clara distinção entre os portugueses de origem (que poderão candidatar-se a Presidente da República) e os naturalizados (que não gozam de tal direito). Nesta perspectiva, os naturalizados serão titulares como que de uma pequena cidadania. É, no entanto, de grau bem reduzido a contracção que sofre o seu estatuto de cidadão.

⁴¹ Um caso elucidativo do que se vem de afirmar. Algumas repúblicas sul-americanas atribuíram a respectiva nacionalidade, e só por isso, a estrangeiros que adquiriram a propriedade de imóveis localizados no seu território. A comunidade internacional repudiou essa naturalização por força de lei, ao considerar que a apontada qualidade de proprietário de imóveis traduzia apenas uma ligação accidental com aqueles países.

Ora, a interpretação que se vem sustentando do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 repete-se, é a que melhor se coaduna com o referido princípio da efectividade, que parece ter encontrado eco na Lei n.º 2098. Na verdade, uma simples residência em Portugal, ainda que prolongada por mais de um lustro, se desacompanhada de qualquer outra circunstância, não postula uma ligação real do apólida com a sociedade portuguesa.

8. O discurso hermenêutico que se levou a cabo permite assentar em que, à luz dos dispositivos da Lei n.º 2135 em análise, mesmo o apólida sediado em Portugal há mais de um quinquénio conserva dentro do nosso ordenamento jurídico a situação negativa que o caracteriza: a apatridia, antes que um estado, é uma ausência de estado.

Considerados aqueles preceitos (n.º 3 do artigo 2.º e n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135) nesta dimensão interpretativa, há que ver agora se eles ofendem verdadeiramente a Constituição.

IV — O n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 infringem os artigos 15.º, n.º 2, e 276.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição.

9. Dispõem os três primeiros números do artigo 276.º da Lei Fundamental:

1 — A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses.

2 — O serviço militar é obrigatório nos termos e pelo período que a lei prescrever.

3 — Os que forem considerados inaptos para o serviço militar armado e os objectores de consciência prestarão serviço militar não armado ou serviço cívico adequado à sua situação.

Nos quadros deste normativo, o dever de defesa da Pátria configura-se como um dever complexo, susceptível de múltiplas concretizações. Ao nível constitucional, o dever do serviço militar (armado ou não armado)⁴² e o dever de serviço cívico⁴³ são, segundo o mesmo preceito, simples especificações do dever de defesa da Pátria⁴⁴, que, no entanto, neles se não esgota⁴⁵.

⁴² O serviço militar não armado exige dos que o prestam uma capacidade de resposta a situações que nada têm que ver com a aniquilação física do inimigo. Exercem funções militares não armadas, v. g. os capelães, médicos e enfermeiros militares.

⁴³ O serviço cívico a que a Lei Básica se refere ainda não foi instituído. Episodicamente criado para os candidatos ao ensino superior pelo Decreto-Lei n.º 270/75, de 30 de Maio, e por conseguinte em termos muito limitados, veio a ser extinto, já depois da entrada em vigor da actual Constituição, pela Lei n.º 37/77, de 17 de Junho.

⁴⁴ É concebível, todavia, dentro de outros sistemas constitucionais, um dever de serviço militar, pelo menos em certos momentos, como autónomo e independente do dever de defesa da Pátria: o que acontecerá sempre que o serviço militar vise, tanto como a defesa, a expansão territorial da comunidade política.

Na nossa ordem jurídico-constitucional, o dever de serviço militar corresponde a simples particularização do dever de defesa da Pátria. Guerras de conquista são nitidamente proibidas pela Constituição (vide em particular o artigo 7.º).

⁴⁵ O dever de defesa da Pátria aponta fundamentalmente para a defesa do solo onde historicamente se instalou e se desenvolveu ao longo de sucessivas gerações a respectiva comunidade política. Tal dever, de textura heterogénea, não se esvazia, como se afirmou no corpo do parecer, nas

No plano jurídico ordinário, a Lei n.º 2135 define o serviço militar como «o serviço prestado pessoalmente pelos cidadãos, no âmbito militar, para a defesa da Nação» (artigo 1.º), explicita que tal serviço compreende o serviço nas forças armadas e o serviço na reserva territorial ⁴⁶(artigo 4.º) e limita-o, em regra, aos cidadãos portugueses (artigo 2.º). Excepcionalmente sujeita a serviço militar os apátridas residentes em Portugal há mais de um lustro.

Esta última medida legal, de textura anómala, não contrariará, todavia, o disposto no artigo 276.º da Constituição?

Já se referiu que o dever de serviço militar é, na arquitectura da Lei Fundamental, simples concretização do dever de defesa da Pátria. Se o n.º 1 do artigo 276.º da Constituição restringe aos portugueses o dever de defesa da Pátria, parece inevitável a conclusão de que igual restrição valerá para o dever de serviço militar referido no n.º 2 do artigo 276.º, simples especificação daquele ⁴⁷.

concretizações que dele faz a Constituição. Pode assumir muitas outras especificações.

Foi no reconhecimento da amplitude de tal dever que, em Itália, o Decreto Legislativo n.º 194, de 12 de Abril de 1945, declarou não puníveis as acções de guerra dos patriotas durante a ocupação, benefício que estendeu não só aos que tivessem actuado em formações militares reconhecidas pelos Comitês de Libertação Nacional, como ainda aos que as houvessem ajudado ou tivessem, por sua conta, e de algum modo, concorrido para o êxito das operações de libertação (Paolo Biscaretti di Ruffia, *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, pp. 574 e 575).

⁴⁶ O conceito de reserva territorial, então introduzido no direito militar, nunca veio a ser precisado por lei ulterior. Tampouco se regulamentou o serviço na reserva territorial. Resta a afirmação, de consequências mais teóricas do que práticas, do artigo 4.º da Lei n.º 2135, segundo o qual o serviço na reserva territorial, embora diferenciado do serviço nas forças armadas, é também serviço militar; e a delimitação, feita pela mesma Lei n.º 2135, dos que ingressarão na reserva territorial e que serão os seguintes:

Os que tenham sido considerados inaptos para o serviço nas forças armadas (n.º 5 do artigo 4.º);

Os indivíduos do contingente classificado destinados ao serviço nas forças armadas, e que excedam as necessidades indicadas por estas (n.º 2 do artigo 17.º);

Os portadores de lesões ou deformidades, confirmadas por atestado médico, que considerem susceptíveis de os incapacitar para o serviço nas forças armadas, se o requererem e se juntas especiais de inspecção verificarem a sua inaptidão definitiva para o serviço nas forças armadas (artigo 22.º);

Os naturalizados depois de terem completado 30 anos de idade e os apólidias que ao perfazerem um quinquénio de residência no País já hajam atingido aquela idade (n.ºs 3 e 4 do artigo 26.º);

Os residentes no estrangeiro com licença de ausência definitiva do País e que depois dos 29 anos de idade hajam sido dispensados da classificação (n.º 4 do artigo 25.º);

Os militares do quadro permanente que deixem definitivamente de prestar serviço efectivo, no caso de incapacidade para o serviço nas forças armadas, quando não possuam condições para transitar para a situação de reserva ou de reforma [alínea e) do n.º 2 do artigo 44.º].

⁴⁷ No mesmo sentido conclusivo, ainda que partindo de outra argumentação de base, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 475:

O *dever de serviço militar* (n.º 2) é uma das poucas obrigações públicas dos cidadãos expressamente estabelecidas pela Constituição (vide nota prévia à parte I, n.ºs 2.5 e 3.2). Nos termos dos artigos 15.º e 274.º, n.º 2, é uma obrigação reservada para os cidadãos portugueses.

Ainda que noutro contexto, e algo perfunctoriamente, já esta Comissão afirmou que os apátridas por definição não têm que cumprir em Portugal serviço militar, efectivo ou não [parecer n.º 2/81 (n.º 23), ainda inédito].

Nesta perspectiva, quer o n.º 3 do artigo 2.º, quer o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, e na medida em que alargam o dever de serviço militar aos apólidias residentes há mais de 5 anos em Portugal ⁴⁸, violariam o artigo 276.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição.

10. Da bondade da interpretação que se vem de dar a esta norma constitucional dá testemunho vivo um caso de grande similitude, que ocupou a atenção do Tribunal Constitucional Italiano, e que por isso se traz à colação.

De facto, esse tribunal, por sentença de 24 de Abril de 1967, in *Giurisprudenza Costituzionale*, ano 12.º, pp. 348 a 350, entendeu que a norma que sujeitava os ex-cidadãos italianos residentes em Itália ao dever de serviço militar não violava o disposto no artigo 52.º da Constituição da República Italiana, segundo o qual «a defesa da Pátria é dever sagrado do cidadão» e o «serviço militar é obrigatório na forma e dentro dos limites estabelecidos na lei», baseando-se, no essencial, na seguinte argumentação:

O primeiro inciso do artigo 52.º da Constituição, ao proclamar que a defesa da Pátria é dever sagrado do cidadão, faz uma afirmação de altíssimo significado moral e jurídico. Tal impõe que para todos os cidadãos, sem excepção, a defesa da Pátria — que é condição primeira da conservação da comunidade nacional — se apresente como um dever colocado por cima de todos os outros, e que nenhuma lei poderá limitar. Trata-se de um dever que, porque *sagrado* (e de ordem eminentemente moral), se liga intimamente e indissolúvelmente à situação de pertença à comunidade nacional identificada na República Italiana (e por isso à cidadania). Deste modo entendido, transcende e supera o dever de serviço militar.

A existência para os cidadãos de um dever assim caracterizado constitucionalmente, não exclui, no entanto, a possibilidade de a lei ordinária vir a impor a súbditos não cidadãos, logo estrangeiros, e em particulares circunstâncias (a legislação vigente tal prevê apenas para os ex-cidadãos italianos e para os apólidias residentes na República), a prestação do serviço militar.

Este serviço — no qual, como se disse, se não exaure para os cidadãos o dever *sagrado* de defesa da Pátria, e que para os não cidadãos, justamente por isso, não pode ser considerado, diferentemente do que se passa com os primeiros, como instrumental relativamente ao dever de defesa da Pátria — tem uma autonomia conceitual e institucional própria relativamente ao dever patriótico contemplado no artigo 52.º

A propósito daquele serviço, o segundo inciso do artigo limita-se a dispor que *é obrigatório na forma e dentro dos limites estabelecidos na lei*. Isto não exclui, sempre que seja observado o preceituado no artigo 10.º da Constituição e não sejam violadas outras normas constitucionais, que uma lei possa impô-lo quando existam interesses que o legislador considere merecedores de tutela a súbditos não possuidores da cidadania italiana.

Este juízo de constitucionalidade radicou-se na autonomização conceitual dos deveres de defesa da Pátria e de serviço militar, entendendo-se que este último teria para os cidadãos, e ao invés do que aconteceria para os não cidadãos, um carácter instrumental em

⁴⁸ Regista-se a propósito que os apátridas legalmente residentes em Portugal há mais de um quinquénio, com idade entre os 20 e os 30 anos completos, e que demonstrem ter cumprido as obrigações do serviço efectivo no país de origem ou em outro país, não ficam dispensados, ao contrário do que uma primeira leitura do artigo 26.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 2135 poderia inculcar, do dever de serviço militar. Ficam libertos apenas de se sujeitarem a classificação e de prestarem o tempo normal de serviço efectivo; mas inscritos nas forças armadas, e na situação de disponibilidade, poderão ser chamados ao serviço nas fileiras por simples convocação do Governo (artigos 39.º e 40.º da Lei n.º 2135).

relação ao primeiro. Admitiu-se a possibilidade de ser institucionalizado um serviço militar com valor *a se*, o que no sistema constitucional italiano parece um absurdo ⁴⁹. Os não cidadãos para o efeito convocados cumpririam em Itália o serviço militar sem qualquer finalidade prática, sem qualquer utilidade social: em caso de conflito, não seriam chamados a defender a Pátria italiana, por tal ser dever sagrado apenas dos nacionais.

Com razão, Giorgio Lombardi a criticou severamente nos seguintes termos ⁵⁰:

Se quanto até agora se observou está certo, não parece difícil chegar a uma primeira conclusão: os dois deveres são distintos, mas não independentes.

Daqui a consequência: como o dever de serviço militar se enquadra no conceito mais amplo de defesa, e uma vez que este último dever tem como destinatário o *cidadão*, não poderá a lei — destinada a precisar nos termos do artigo 52.º, segundo inciso, a *forma* e os *limites* da obrigatoriedade do serviço militar — dar-lhe uma extensão operativa, no plano da especificação dos indivíduos sujeitos ao cumprimento de obrigações conexas com a realização de tal dever, maior do que a que é própria do dever de defesa.

A noção de solidariedade política em sentido estrito, de que ambos os deveres representam distintos mas articulados momentos actuativos, não consente uma interpretação — de tal modo lata que lhe esvaziaria o sentido — do termo *cidadão*, como destinatário, seja do dever de defesa, seja do dever de serviço militar.

O artigo 52.º da Constituição, primeiro inciso, referindo-se precisamente aos *cidadãos*, põe em clara e inequívoca evidência o vínculo *jurídico* de pertença ao Estado, do qual representam justamente, como componentes da população, o elemento pessoal. O artigo 52.º da Constituição, primeiro inciso, traça, por isso, um limite, inultrapassável pelo legislador ordinário, em sede de individualização dos destinatários, não só do dever de defesa, mas também do dever de serviço militar.

Estas palavras valem plenamente na interpretação dos dois primeiros números do artigo 276.º da nossa Constituição.

O campo de incidência dos dois deveres tem, em termos humanos, de ser o mesmo, já que o dever de serviço militar mais não é que uma materialização do dever de defesa da Pátria, dever de mais ampla ressonância e expressamente reservado aos cidadãos portugueses ⁵¹. A Lei Fundamental não concebe o dever de serviço militar senão como instrumento do dever de defesa. Nunca como um dever *a se*, sem uma finalidade que o transcenda. Por isso que só dos cidadãos, sujeitos únicos do dever de defesa da Pátria, seja exigível o cumprimento do dever de serviço militar.

De todo o exposto resulta, assim, que o n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 violam o artigo 276.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição. E, necessariamente, infringem ainda o n.º 2 do artigo 15.º da Constituição, que, em quadro global, veda aos apátridas que residam em Portugal o gozo dos direitos ou a sujeição aos deveres reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses: uma das reservas, em favor dos nacionais, aqui genericamente contempladas é precisamente a constante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 276.º

V — O n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, são, em parte, ofensivos do artigo 274.º, n.º 2, e reflexamente do artigo 15.º, n.º 2, da Constituição, que

⁴⁹ Vide o que a propósito se escreveu na nota 12.

⁵⁰ *Giurisprudenza Costituzionale*, ano 12.º, pp. 346 e 347.

⁵¹ Aliás, numa Constituição em que se afirma o princípio da soberania popular (artigo 3.º, n.º 1) e em que se considera tarefa fundamental do Estado garantir a independência nacional [artigo 9.º, alínea a)], mal se compreenderia que não fosse reservado ao povo soberano o dever de defender a Pátria.

com aquele se articula.

11. Determina o n.º 2 do artigo 274.º da Lei Fundamental que «as forças armadas portuguesas são compostas exclusivamente por cidadãos portugueses», determinação que é reforçada pelo comando do n.º 3 do artigo 15.º: nem aos cidadãos dos países lusófonos — que em circunstâncias especiais podem gozar de direitos não conferidos aos estrangeiros — é permitido o serviço nas forças armadas. Por conseguinte, e na perspectiva daquele normativo, o n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 serão inconstitucionais na medida em que a satisfação do dever de serviço militar aí expresso importar para os apólidias com mais de um lustro de vivência em Portugal a sua integração nas forças armadas. Esse o ponto que se vai procurar esclarecer.

Aqueles apólidias — como já anteriormente se referiu ao analisar o artigo 26.º da Lei n.º 2135 — estão sujeitos, segundo as circunstâncias, a vários regimes de cumprimento do dever de serviço militar. Há, pois, que esmiuçá-los. E nesse esmiuçamento que apurar, em cada caso, se o apólidia ingressa efectivamente nas forças armadas ou, ao menos, se é colocado em situação de no futuro, e potencialmente, as vir a integrar.

12. O n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, em conexão com o n.º 1 do mesmo artigo, especifica que os apólidias com um quinquénio de residência em Portugal, com idade compreendida entre os 20 e 30 anos, poderão ser dispensados das provas de classificação e da prestação normal de serviço efectivo se demonstrarem ter cumprido as obrigações de serviço efectivo no país de origem ou em outro país, sendo inscritos no ramo das forças armadas mais adequado à natureza do serviço prestado, e darão ingresso na classe correspondente à sua idade.

Segundo este preceito, tais apólidias ficam apenas libertos das operações de classificação e da prestação do tempo normal de serviço efectivo. Sem embargo disso, passam a fazer parte das forças armadas mediante a sua *inscrição* no ramo mais apropriado à natureza do serviço já prestado noutro país (vide o que já se escreveu na nota 16).

13. Quase tão incisiva neste sentido é a regulamentação que resulta da conjugação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, de acordo com os quais os mesmos apólidias, com idade compreendida entre os 20 e os 30 anos, que não demonstrem ter cumprido em outro país as obrigações de serviço efectivo serão classificados de modo a serem alistados com o primeiro contingente classificado.

Esta classificação, em regra, levará ao *alistamento* dos apólidias nas forças armadas e à sua subsequente incorporação. Ora, o alistamento naquela instituição, e conforme se expressa o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 2135, corresponde à vinculação dos indivíduos alistados às forças armadas.

Contudo, e excepcionalmente, alguns desses apólidias poderão vir a ser canalizados para a reserva territorial. É o que se passará em particular com:

Os que hajam sido julgados inaptos para o serviço nas forças armadas (n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 2135);

Os do contingente classificado destinados ao serviço nas forças armadas e que excedam as necessidades indicadas por estas (n.º 2 do artigo 17.º);

Os portadores de lesões ou deformidades, confirmadas por atestado médico, que considerem susceptíveis de os incapacitar para o serviço nas forças armadas, se o

requererem e se juntas especiais de inspecção verificarem a sua inaptidão definitiva para o serviço nas forças armadas (artigo 22.º).

Deste modo, tais apátridas, alistados na reserva territorial, não ficam a fazer parte das forças armadas. Com efeito, as forças armadas e a reserva territorial são estruturadas pelo artigo 4.º da Lei n.º 2135 como realidades diversas.

Todavia, estas instituições, ainda que distintas, não são estanques. Assim é que elementos das forças armadas podem transitar para a reserva territorial⁵²; tal como, e inversamente, elementos da reserva territorial podem ser chamados a integrar as forças armadas. Na verdade, e pelo que toca a este segundo ponto, é o que resulta das seguintes regras da Lei n.º 2135:

Do n.º 2 do artigo 17.º, segundo o qual os indivíduos do contingente classificado, destinado ao serviço nas forças armadas, e que por excederem as necessidades indicadas por estas hajam sido alistados na reserva territorial, poderão ser chamados à prestação de serviço nas forças armadas quando as circunstâncias o exigirem;

E do n.º 1 do artigo 72.º, segundo o qual, sempre que as necessidades da defesa nacional o imponham, os indivíduos que pertençam à reserva territorial, por lhes ter sido atribuída a classificação de inaptos, podem ser mandados reclassificar para efeito de possível transferência para as forças armadas.

Por conseguinte — e isto é que importa salientar —, mesmo aqueles apólidias (do grupo que agora está sob observação) anormalmente desviados das forças armadas e colocados na reserva territorial, ou por inaptidão ou por excesso do contingente classificado, podem em qualquer momento, alteradas as circunstâncias, ser chamados a integrar as forças armadas.

14. Por fim, e como flui do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, em ligação com o n.º 3 do mesmo dispositivo, os apólidias que perfaçam 5 anos de residência em Portugal depois de haverem completado 30 anos de idade serão alistados na reserva territorial.

Esse alistamento, ao invés do que sucede nos casos anteriormente contemplados, tem carácter definitivo. Tais apátridas, e como decorre da inexistência de norma em contrário na Lei n.º 2135, nunca serão chamados a participar dos quadros das forças armadas. É uma situação irreversível.

15. Neste momento da trajectória argumentativa é já possível afirmar que o n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 afrontam o n.º 2 do artigo 274.º da Constituição, na medida em que postulam a entrada, embora só potencial, dos apátridas aí mencionados para as forças armadas portuguesas, já que estas são circunscritas aos nacionais⁵³; mas já não enquanto prevêm a inclusão de certos apátridas, no desenvolvimento das obrigações que se lhes referem, e a título definitivo, na reserva territorial, uma vez que esta é uma instituição diferente das forças armadas.

⁵² Vide o que a propósito se escreveu na nota 14.

⁵³ E bem se compreende, atento o invulgar leque de competências que o nosso sistema constitucional lhes atribui, que, mais que noutros países, assim tenha de ser.

No esquema da Lei Fundamental as forças armadas portuguesas, além da função (mais típica) de garantir a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território, concentram em si diversas outras funções: a de assegurar o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974, a de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição, a de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo e a de colaborar na tarefa de reconstrução nacional (artigo 273.º, n.º 1 a 5).

Nesta visualização final da situação em análise, será inconstitucional parte do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 2135, precisamente a parte que contempla a possibilidade de alguns dos apátridas aí referidos ingressarem nas forças armadas (no restante, enquanto prevê que certos apátridas entrem em termos definitivos para a reserva territorial, não violará o n.º 2 do artigo 274.º da Constituição); e será ainda inconstitucional o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 na zona em que remete para os n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo (no mais, enquanto reenvia para o n.º 3 desse artigo 26.º, não infringirá o citado n.º 2 do artigo 274.º da Constituição).

Na mesma dimensão em que é violado o n.º 2 do artigo 274.º, é igualmente violado, aliás, o n.º 2 do artigo 15.º da Constituição, que exclui genericamente os apátridas residentes em Portugal dos direitos e deveres reservados pela Lei Fundamental aos cidadãos portugueses: o serviço nas forças armadas, em vista do disposto no n.º 2 do artigo 274.º, é exactamente, e nesse esquema global, objecto de reserva em favor dos nacionais.

VI — É inviável a interpretação do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 segundo a Constituição

16. Contra a inconstitucionalidade já assumida nos capítulos IV e V poder-se-ia esgrimir com a possibilidade de os dispositivos em foco da Lei n.º 2135 serem interpretados segundo a Constituição. Esta hipotética argumentação, que transparece do parecer da Auditoria Jurídica da Assembleia da República, é, contudo, improcedente.

Já antes (capítulo III) se definiu o exacto alcance do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135: mesmo os apólidias residentes em Portugal há mais de 5 anos se mantêm em situação de apatridia. Mas ainda que se entendessem tais preceitos como plurissignificativos ou flutuantes, comportando não só a interpretação que se lhes deu, como também a que é defendida pela referida Auditoria Jurídica, ainda assim seria impossível interpretá-los conformemente à Constituição.

É que não basta, para esse efeito, que um dos conteúdos alternativamente possíveis para a lei se concilie com alguns dos preceitos da Lei Fundamental. Antes essa concordância tem de ser de ordem global, é dizer, tem de respeitar todos os princípios e disposições da Constituição. Ora, o significado que a mesma Auditoria Jurídica atribuiu ao n.º 3 do artigo 2.º e ao n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 é insusceptível dessa integral harmonização. Quando muito se poderia aceitar que, ao «fazerem» portugueses os apólidias residentes em Portugal há mais de 5 anos (na hermenêutica menos correcta da Auditoria Jurídica), o n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135 já não infringiriam os artigos 15.º, n.º 2, 274.º, n.º 2, e 276.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição. Mas isto não representaria, é bom de ver, a sua plena conciliação com a ordem constitucional.

Com efeito, a esses portugueses só seria reconhecido um dever (o dever de serviço militar)⁵⁴ e nenhum dos direitos próprios do *status civitatis*. O princípio da igualdade consignado no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição seria clamorosamente desrespeitado, tal a diferença de estatuto jurídico existente entre aqueles portugueses e os demais cidadãos.

⁵⁴ A propósito, escreveu-se no parecer n.º 2/81, ainda inédito: «[...] o cumprimento do serviço efectivo nas forças armadas (mesmo admitindo a hipotética existência de um serviço militar realmente universal) será sempre um direito do Estado e não um direito dos cidadãos; para estes, o serviço militar será um dever ou obrigação jurídicos [...]».

Ficando demonstrada a impossibilidade de os preceitos em foco da Lei n.º 2135 serem interpretados em conformidade com a Constituição, considerada esta numa perspectiva de conjunto, quedam de pé as inferências que anteriormente se tiraram sobre a inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135.

Conclusão

Pelo conjunto da argumentação desenvolvida, é a Comissão Constitucional de parecer que o Conselho de Revolução deve declarar, com força obrigatória geral, nos termos do disposto no artigo 281.º, n.º 1, da Constituição, a inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, referentes à prestação de serviço militar por apólicas residentes em Portugal, por violarem os artigos 15.º, n.º 2, 274.º, n.º 2, e 276.º, n.º 1 e 2, da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 25 de Maio de 1982. — *Raul Mateus* — *Jorge de Figueiredo Dias* (com declaração de voto anexa) — *Rui de Alarcão* (com o entendimento correspondente à declaração de voto do Prof. Figueiredo Dias) — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* (com a declaração de voto anexa) — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a conclusão da inconstitucionalidade dos preceitos em causa unicamente com base em violação do disposto, directamente, no artigo 274.º, n.º 2, e, indirectamente, no artigo 15.º, n.º 3, da Constituição.

O problema em causa é só o de saber se o apátrida (que não será, em qualquer caso, cidadão português, nem sequer com base numa pretensa, mas inexistente, «cidadania militar») pode integrar as forças armadas portuguesas. Em abstracto diria nada haver que a isso obste radicalmente. Em concreto, impede a afirmação o texto inequívoco do artigo 274.º, n.º 2, e o argumento de maioria de razão que pode ser retirado do artigo 15.º, n.º 3. Já não invocaria, porém, o artigo 276.º, n.º 1 (o n.º 2 creio-o irrelevante, pois é mera concretização técnica do número anterior, nada de novo adiantando à sua essência). E isto porque não vejo que para ele não possa valer o princípio da equiparação contido no artigo 15.º, n.º 1, e não excluído directamente pelo n.º 2. Dir-se-á que ao falar em «Pátria» se torna absurdo que se imponha a sua defesa a quem dela não participa essencialmente. Julgo que se não trata de uma implicação necessária, pois que tal obrigação poderia muito bem ser a contrapartida do «estatuto positivo» que se reconhece ao apátrida. Há, aliás, da parte deste interesse em tal: se pretende conservar aquele estatuto, interessa-lhe que a Pátria portuguesa exista e perdure.

Estas as razões por que não subscrevo a invocação, no presente contexto, do artigo 276.º da Constituição. Mas reconheço, sem dúvida, que a intenção normativa actualizada nos artigos 274.º, n.º 2, e 15.º, n.º 3, da Constituição conduz à inconstitucionalidade dos preceitos da lei ordinária em exame.

Entendo, de resto, que a conclusão apontada vale também para o caso da «reserva territorial», a menos que se pudesse considerar (e não encontrei razão bastante para uma tal consideração) que aquela é algo de todo diferente das forças armadas. — *Jorge de Figueiredo Dias*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a conclusão com base exclusivamente no disposto no artigo 274.º, n.º 2, da Constituição. Na verdade, embora possa dizer-se que a solução acolhida nos preceitos legais em apreciação tem compreensível fundamento no plano da razoabilidade (do que dão nota, de resto, soluções paralelas no direito comparado), não vejo como seja possível compatibilizá-la com a fórmula terminante da citada norma constitucional.

Atento isso, e por outro lado, julgo que na hipótese é inviável sequer uma declaração meramente parcial de inconstitucionalidade, a saber, uma declaração da inconstitucionalidade do artigo 2.º, n.º 3, e do artigo 26.º, n.º 4, da Lei n.º 2135 que salvasse os preceitos na parte em que eles, conexcionados com o n.º 3 do artigo 26.º do mesmo diploma, impõem o alistamento de certos apátridas na «reserva territorial»: é que, não obstante a lei distinguir o «serviço» nesta última do «serviço nas forças armadas» (artigo 4.º, n.º 1), desde logo as duas modalidades de «serviço militar» não deixam de estar conexcionadas (como é patente no artigo 72.º da lei em causa); mas, além disso (ou por isso mesmo, se se preferir), nem é plausível que o regime decorrente de tal declaração parcial de inconstitucionalidade correspondesse à vontade conjectural do legislador, nem tal regime se mostraria, em si mesmo, razoável e coerente. Por outras palavras: o regime estabelecido pelo artigo 26.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 2135 — extensível aos apátridas por força do n.º 4 desse mesmo artigo e do artigo 2.º, n.º 3 — só se compreende e tem justificação se integralmente aplicado: por isso falham de todo aqui as condições ou pressupostos que permitiriam a inconstitucionalização apenas de uma sua parte nesse domínio específico de aplicação — o que vale realmente dizer, a inconstitucionalização só parcial dos preceitos directamente em apreço. — *José Manuel Cardoso da Costa.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 98/82

Ao abrigo da alínea *c*) do artigo 146.º e do 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, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 4 do artigo 26.º da Lei n.º 2135, referentes à prestação de serviço militar por apólicas residentes em Portugal, por violarem os artigos 15.º, n.º 2, 274.º, n.º 2, e 276.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa.

Aprovada em Conselho da Revolução em 2 de Junho de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 137, de 17 de Junho de 1982.)

Lei n.º 2135, de 11 de Julho de 1968

.....

ARTIGO 2.º

1 — O serviço militar é obrigatório para todos os cidadãos portugueses do sexo masculino.

2 — Os cidadãos portugueses do sexo feminino podem ser admitidos a prestar serviço militar voluntário.

3 — Os apátridas residentes no País há mais de 5 anos são considerados, para efeitos da prestação do serviço militar, como naturalizados.

ARTIGO 26.º

1 — Os indivíduos naturalizados, com idade entre os 20 e 30 anos completos, poderão ser dispensados das provas de classificação e da prestação normal de serviço efectivo se demonstrarem ter cumprido as obrigações do serviço efectivo no país de origem ou em outro país, sendo inscritos no ramo das forças armadas mais adequado à natureza do serviço prestado, e darão ingresso na classe correspondente à sua idade.

2 — Aqueles que não demonstrarem ter cumprido as obrigações referidas no número anterior serão classificados de modo a serem alistados com o primeiro contingente classificado.

3 — Os indivíduos naturalizados depois de terem completado 30 anos de idade são alistados na reserva territorial.

4 — Aos apátridas com licença de residência no País são aplicáveis as disposições dos números anteriores a partir da data em que completarem 5 anos de residência.

.....

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 19/82

Incumbências prioritárias do Estado — «Reprimir os abusos do poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral» — «Assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas» protegendo «as pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis».

Com base em requerimento da ASDI, solicitou o Sr. Presidente da Assembleia da República ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração da inconstitucionalidade do Despacho Normativo n.º 127/ 79, de 7 de Junho.

I

O despacho em referência foi publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 131, de 7 de Junho de 1979, e por ele se estabeleceram critérios de recusa ou concessão de benefícios alfandegários que, alterando o sistema corrente, se prestam, no entender daquela organização partidária, ao benefício de alguns industriais em desfavor de outros que com eles concorrem.

Por esta forma, sustenta a requerente que tal despacho viola o que o artigo 81.º da Constituição dispõe nas suas alíneas g) e j).

Vejamus então:

II

Em 11 pontos, ocupa-se o mesmo despacho da concessão da redução ou isenção dos direitos e da sobretaxa de importação, estabelecendo-se a sua prevalência sobre um outro despacho normativo anterior (Despacho Normativo n.º 227/78, de 14 de Setembro).

Trata-se de um aspecto da política industrial, em que a mercadoria de produção nacional concorre com a importada, de produção estrangeira, e por isso relacionado com a necessidade do fomento industrial, que é um dos objectivos dessa política.

O problema aqui posto, no entanto, circunscreve-se, como é óbvio, apenas à apreciação da inconstitucionalidade ou não do despacho normativo em referência, escapando à competência desta Comissão ajuizar daquele aspecto político.

III

A inconstitucionalidade que se sugere leva-nos até às citadas alíneas g) e j) do artigo 81.º da Constituição; seriam essas, como se disse, na tese da requerente, as disposições da Lei Fundamental violadas pelo despacho normativo em causa.

Uma das incumbências prioritárias do Estado ali propostas, a par da eliminação ou impedimento da formação de monopólios privados, é a de reprimir os abusos de poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral.

Competindo paralelamente àquele assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas, com fixação legal da protecção às pequenas e médias que se mostrem económica e socialmente viáveis.

IV

Na sua parte dispositiva, aquela que em princípio pode eventualmente prestar-se a uma análise de inconstitucionalidade, por ser a sede própria para uma definição normativa (na parte expositiva apenas se tenta a respectiva fundamentação), prescreve o despacho normativo em causa (n.ºs 8 e 9) que a Direcção-Geral das Indústrias Electromecânicas, no tocante a pareceres sobre isenções de direitos e sobretaxas, dentro dos limites da legislação vigente, passe a actuar segundo a orientação fixada, devendo divulgar normas processuais com fixação de padrões subsectoriais dentro de um critério de prudência e mantendo mecanismos para apreciações casuísticas em casos especiais.

E, com referência a todos os sectores industriais, a obediência da apresentação na correspondente Direcção-Geral do Ministério da Indústria e Tecnologia de quaisquer requerimentos relativos a pedidos de isenção ou redução de direitos e de sobretaxa aplicáveis a mercadorias e outros bens, incluindo os de equipamento ou seus componentes, para importação definitiva ou temporária.

Quanto aos requerimentos relativos a bens de equipamento ou seus componentes referentes a benefícios solicitados por empresas não afectas a direcções-gerais daquele Ministério, caberá a sua apresentação na direcção-geral que superintende no sector industrial respectivo.

Esta, no essencial, a determinação normativa do mesmo despacho, o qual naqueles dois pontos remete para a orientação nele traçada nos pontos que os antecedem, ao mesmo tempo que determina a divulgação a fazer de «normas processuais convenientes a entrar em vigor em datas compatíveis» e a fixação de padrões subsectoriais «dentro de um critério de prudência».

V

Deste modo, pode dizer-se que o que verdadeiramente se nos depara não chega a ser um corpo de novas normas formalmente definidas, mas, mais propriamente, a determinação de as definir, isto é, de as elaborar segundo uma dada orientação que altera aquela em que assentava o anterior despacho normativo sobre a mesma matéria (Despacho n.º 227/78, de 14 de Setembro).

Corresponde isto afinal a dizer que a fiscalização de constitucionalidade, neste caso, acaba por transferir-se dessas normas de elaboração diferida para os parâmetros dessa elaboração. Se quisermos, para as normas apontadas para essa elaboração, normas que se apresentam sob a forma de uma mera orientação delineada na parte expositiva do mesmo despacho.

VI

Prioritariamente incumbido de reprimir os abusos do poder económico e de assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas [cit. artigo 81.º, alíneas g) e j), da Constituição da República Portuguesa], o Estado tem ainda, entre outras, a tarefa fundamental de fazer respeitar a legalidade democrática (artigo 9.º), legalidade que se mostra incompatível com toda a espécie de privilégios e discriminações e a actuação injusta ou parcial dos órgãos e agentes administrativos (artigos 13.º e 267.º).

Nesse contexto se tem firmado entre nós a fiscalização da constitucionalidade, não extensiva a textos que não sejam o da própria Constituição, como acontece, por exemplo, em França.

Aí, onde uma hostilidade tradicional dos meios políticos a esse tipo de fiscalização se prolongou por 169 anos, ou seja, até à Constituição de 1958, que criou o Conseil Constitutionnel (François Luchaire, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris, 1980)⁵⁵, e apesar de no respectivo artigo 61.º não se prever senão o exame de conformidade àquela, tem a competência desse órgão sido entendida de uma forma particularmente extensiva, alargando a sua protecção a outros textos, *bloc de constitutionnalité* ou de *supra-legalité* (*ob. cit.*, p. 130).

Mas outra tem sido a nossa prática.

VII

Como vimos, o despacho normativo em apreciação surgiu com propósitos de mudança da orientação anteriormente adoptada para os pareceres sobre isenções de direitos e sobretaxas de importação.

Enquanto que antes se seguia o exclusivo critério de referir esses pareceres a cada mercadoria em relação com a sua existência ou equivalência e suficiência na produção nacional [n.º 3, alínea c) do Despacho n.º 227/78], correspondendo à protecção do respectivo industrial contra a pretendida importação, aponta-se agora, a título complementar, note-se (n.º 4 do Despacho n.º 127/79, em análise), o critério desta em função do interesse real que a mesma seja susceptível de representar para o País.

Mais do que uma existência formal de normas como já foi aflorado, o que ao cabo e ao fim se nos oferece é um critério para as estabelecer, uma metodologia burocrática com vista à realização de uma determinada política industrial.

E depois, a constitucionalidade das normas não se mede por eventuais epígonos que, por muito reprováveis, não tenham com essas normas outra relação que não seja a da sua viciada aplicação.

Essa é uma questão apenas humana, a da isenção que sempre se deve exigir a quem está confiada a missão de fazer cumprir aquelas.

VIII

A fiscalização da constitucionalidade deve incidir exclusivamente sobre normas; neste sentido se tem orientado a Comissão Constitucional.

E é pelo texto da Lei Fundamental que essa constitucionalidade se afere, como foi dito.

Fora disso, não cabe a esta Comissão qualquer crítica, designadamente quanto aos aspectos de política industrial que mais convenham na circunstância ou aos padrões de comportamento que melhor se afigurem para o bem comum.

IX

Os preceitos constitucionais que se apontam como violados, e é o que essencialmente nos compete apreciar, pelo despacho normativo que se analisa [cit. artigo 81.º, alíneas g) e j), da Constituição da República Portuguesa], falam, repete-se, da

⁵⁵ Desde a rejeição da proposta de Sieyès para a criação de um corpo de guardas da Constituição devida a Thibaudeau (24 do thermidor do ano III. Cf. *Partie introductive*, pp. 1 e 2).

incumbência prioritária do Estado quanto à repressão de todas as práticas lesivas do interesse geral e de assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas, devendo a lei fixar a protecção às pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis.

Mas, como se deduz do que vem sendo exposto, as normas que presentemente se perspectivam para a isenção ou redução de direitos e de sobretaxa aplicáveis à importação de mercadorias e outros bens (Despacho n.º 127/79), orientadas que são não só pela exclusiva existência ou equivalência e suficiência ou não da produção nacional, como sucedia (Despacho n.º 227/78), mas também, complementarmente, pelo interesse real que essa importação pode representar para o País, não se mostram contrárias àquela incumbência do Estado.

Não ressalta, pelo menos, da sua letra, que assim seja, nem o pensamento a elas subjacente se revela num sentido diferente, tanto quanto o permite uma análise objectiva.

X

A orientação normativa do despacho que se aprecia, abstractamente olhada como se impõe, por si não favorece, essa a realidade que se observa, abusos do poder económico ou quaisquer práticas lesivas do interesse geral; e não se vê que contrarie a equilibrada concorrência entre as empresas, quando aplicada com isenção, como compete, o que é um problema humano, insiste-se, não de inconstitucionalidade.

Não viola, em conclusão, nenhuma das apontadas disposições constitucionais.

Outra questão é a do eventual mau uso que delas se possa fazer, o que transcende a competência desta Comissão, como houve ocasião de dizer.

E, chegados a esta conclusão, são os membros da Comissão Constitucional de parecer que:

a) Não se observa quanto ao mencionado Despacho n.º 127/ 79, de 27 de Junho, nenhuma das violações constitucionais apontadas pelo requerente da declaração de inconstitucionalidade;

b) Por via de consequência, não deverá o Conselho da Revolução declarar a inconstitucionalidade do mesmo Despacho n.º 127/79, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 131, de 7 de Junho de 1979.

Lisboa e Comissão Constitucional, 25 de Maio de 1982. — *Hernâni de Lencastre — Joaquim Costa Aroso — José Manuel Cardoso da Costa — Armino Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 97/82

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 e precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolve não se pronunciar pela inconstitucionalidade do Despacho Normativo n.º 127/79, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 131, de 7 de Junho de 1979.

Aprovada em Conselho da Revolução em 2 de Junho de 1982.

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

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 137, de 17 de Junho de 1982.)

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E TECNOLOGIA

GABINETE DO MINISTRO

Despacho Normativo n.º 127/79

1 — A concessão da redução ou isenção dos direitos e da sobretaxa de importação pode constituir-se em factor importante de execução da política industrial definida pelo Governo.

A legislação em vigor atribui a competência de decisão ao Ministro das Finanças, constituindo actos preparatórios os pareceres elaborados pelo Ministério da Indústria e Tecnologia.

2 — Nem sempre as virtualidades da legislação referida têm sido aproveitadas em toda a sua extensão. Isto por duas ordens de razões.

Por um lado, nos casos em que subsiste alguma margem de discricionariedade na aplicação concreta dos critérios implícitos na legislação para elaboração dos pareceres do Ministério da Indústria e Tecnologia não tem em geral sido evidente a forma como tais pareceres decorrem da política industrial em vigor.

Por outro lado, o processo formal de decisão tem-se revelado extremamente moroso, como resultado da forma estritamente casuística como os pedidos são apreciados.

3 — Na prática, o único critério que tem sido utilizado para propor uma recusa ou concessão do benefício aduaneiro pretendido é o de averiguar se existe ou não existe produção nacional equivalente, mesmo nos casos em que a lei faculta maior amplitude ao critério de apreciação.

Ora, esse critério obriga, em geral, a uma análise por natureza morosa — já que não é de forma expedita que se retira o carácter subjectivo ao conceito de equivalência, envolvendo, nomeadamente, considerações sobre preço, qualidade e prazo de entrega. Essa análise não é em geral compatível com a celeridade que se deve exigir deste processo.

Mas também pode pôr-se em causa se tal critério é suficiente — e mesmo, em alguns casos, adequado à política industrial definida para a situação presente.

4 — Com efeito, convém ter presente que uma recusa à concessão de isenção ou redução de direitos ou sobretaxa constitui, em geral, uma dificuldade adicionada à actividade do industrial que a solicitou, embora conscientemente introduzida por, em contrapartida, se constituir em benefício de protecção conferido ao industrial produtor da mercadoria equivalente à que se pretende importar.

É assim que a aplicação exclusiva do critério de existir ou não produção nacional equivalente significa que também sistematicamente se considera que a actividade do produtor da mercadoria nacional equivalente à que se pretende importar é mais conforme ao interesse nacional que à actividade do utilizador.

Não sendo esta conclusão sistematicamente verdadeira, importa encontrar outros critérios que completem o anterior, os quais façam antes depender a concessão deste tipo de benefícios do interesse real que a actividade industrial de quem os solicita apresenta para o País. Trata-se, pois, nos casos em que a legislação o permite, de ampliar a observação do problema da mercadoria em si, para as actividades que a produzem ou a utilizam, elevando, em consequência, o papel de fomento industrial que está presente na legislação em vigor.

5 — Interessa, pois, encontrar padrões claros segundo os quais se possa aferir o interesse nacional da actividade desenvolvida pelas empresas industriais, de forma que, para estes efeitos, elas possam, por natureza, justificar os benefícios que solicitam.

Na situação presente, dois índices apresentam-se como padrões fundamentais. O primeiro refere-se ao «grau de industrialização» da actividade, que terá o seu correspondente no valor acrescentado. O segundo é a medida da competitividade, o qual poderá ser associado ao valor das exportações.

Um e outro padrões deverão ser aplicados cumulativamente, pois não é de interesse nacional fomentar maior valor acrescentado pela diminuição da competitividade — correspondendo à incorporação de sobrecustos — nem, por outro lado, fomentar a competitividade por abandono da actividade industrial, o que constituiria um fomento da importação e não da industrialização.

Paralelamente deverá ser considerado, para os mesmos efeitos, o interesse nacional de que se reveste a actividade industrial prosseguida pelas empresas que o Ministério da Indústria e Tecnologia considerou de apoiar pela concessão de regimes plurianuais, nas classes D e E, de isenções fiscais, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 74/ 74, de 28 de Fevereiro.

6 — A introdução de critérios como os anteriormente expostos permitirá ainda reduzir a um mínimo a apreciação dos pedidos caso a caso, bastando periodicamente verificar se a empresa que os faz está ou não nas condições objectivamente estabelecidas e previamente conhecidas.

7 — Reconhece-se também que a orientação que agora se fixa representa uma alteração qualitativa de importância, pelo que é de toda a conveniência que se comece por um sector industrial bem determinado, fazendo depender a sua extensão aos restantes sectores da experiência que da aplicação da mesma se for adquirindo.

8 — É nestes termos que determino à Direcção-Geral das Indústrias Electromecânicas que nos sectores industriais que lhe estão cometidos, nos termos das Portarias n.ºs 296/78, de 31 de Maio, e 462/78, de 14 de Agosto, passe a actuar, no que se refere aos pareceres sobre isenções de direitos e sobretaxas, de acordo com a orientação agora exposta, dentro dos limites da legislação vigente. Para isso deverá divulgar da forma mais ampla possível as normas processuais convenientes a entrar em vigor em datas compatíveis, fixando os padrões subsectoriais atrás referidos dentro de um critério de prudência e mantendo mecanismos para apreciações casuísticas para casos especiais.

9 — Com aplicação para todos os sectores industriais, determino ainda que:

a) Todos os requerimentos relativos a pedidos de isenção ou redução de direitos e de sobretaxas aplicáveis a mercadorias e outros bens, incluindo bens de equipamento ou seus componentes, quer para importação definitiva, quer temporária, deverão ser apresentados na Direcção-Geral do Ministério da Indústria e Tecnologia que superintende na actividade industrial do requerente, nos termos das Portarias n.ºs 496/78 e 462/78, já referidas.

Tais requerimentos, bem como o seu subsequente formalismo processual, deverão observar, no caso particular dos sectores afectos à Direcção-Geral das Indústrias Electromecânicas, o disposto nos pontos anteriores;

b) Os requerimentos relativos a bens de equipamento ou seus componentes e referentes a benefícios solicitados por empresas não afectas às direcções-gerais do Ministério da Indústria e Tecnologia deverão ser apresentados na direcção-geral desse Ministério que superintende no sector industrial onde se incluam as actividades produtoras destes bens de equipamento.

10 — O presente despacho, bem como as normas a estes cingidas e a divulgar pela Direcção-Geral das Indústrias Electromecânicas, prevalecerão sobre o que em contrário tiver sido determinado pelo Despacho Normativo n.º 227/78, de 14 de Setembro.

11 — As dúvidas suscitadas pela aplicação deste despacho serão decididas por despacho conjunto do Secretário de Estado da Energia e Indústrias de Base e do Secretário de Estado das Indústrias Extractivas e Transformadoras.

Ministério da Indústria e Tecnologia, 4 de Maio de 1979. — O Secretário de Estado da Energia e Indústrias de Base, *Hugo Fernando de Jesus*. — O Secretário de Estado das Indústrias Extractivas e Transformadoras, *António José Baptista Cardoso e Cunha*.

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 131, de 7 de Junho de 1979.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 20/82

Comissão Nacional de Eleições — Liberdade de expressão — Punição das infracções cometidas no exercício da liberdade de expressão — Não admissibilidade de punição de tais infracções por órgão administrativo.

1. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Presidente da Assembleia da República solicitou ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração de inconstitucionalidade dos artigos 133.º e 134.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República) que lhe fora requerida pelo Sr. Deputado Jorge Miranda, do Partido da Acção Social-Democrata Independente — ASDI. O dito Conselho pede o necessário parecer prévio desta Comissão.

2. O referido pedido é fundamentado nos termos que a seguir se transcrevem:

Os artigos 133.º e 134.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, prevêm a suspensão do exercício do direito de antena de qualquer partido por utilização abusiva durante a campanha eleitoral para as eleições dos Deputados à Assembleia da República.

A decisão compete à Comissão Nacional de Eleições.

A Comissão Nacional de Eleições, hoje regulada pela Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República (artigo 1.º desta Lei) e os seus membros são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções (artigo 4.º).

Trata-se, porém, de um órgão da Administração com poderes sobre outros órgãos (artigo 7.º) e não, de modo algum, de um tribunal.

O artigo 206.º da Constituição incumbe aos Tribunais a função jurisdicional do Estado, na qual cabe reprimir a violação da legalidade democrática.

Por outro lado, o artigo 20.º assegura o acesso aos Tribunais para defesa dos seus direitos.

Na medida em que cometem a um órgão da Administração um poder punitivo, que é materialmente jurisdicional, e na medida em que nem sequer garantem recurso das decisões desse órgão para os tribunais, os artigos 133.º e 134.º da Lei n.º 14/79, violam os artigos 206.º e 20.º da Constituição.

Não foi dada oportunidade ao Presidente da Assembleia da República para, nos termos do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, se pronunciar sobre a questão, por o mesmo ter de antemão declarado, no ofício dirigido ao Conselho da Revolução, que não desejava usar de tal faculdade.

3. As duas normas arguidas de inconstitucionalidade material encontram-se formuladas nos termos seguintes:

Artigo 133.º

1 — Os partidos políticos e respectivos membros que, durante as campanhas eleitorais e no exercício do direito de acesso, para propaganda eleitoral, às estações de rádio e televisão, usem expressões ou imagens que possam constituir crime de difamação ou injúria, ofensa às instituições democráticas e seus legítimos representantes, apelo à desordem e à insurreição ou incitamento ao ódio, à violência ou à guerra poderão ser imediatamente suspensos do exercício desse direito pelo período de um dia ao número de dias que durar a campanha, consoante a gravidade da falta e o grau da sua repetição, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que ao caso couber.

2 — A suspensão abrangerá o exercício do direito de antena em todas as estações de rádio e televisão, mesmo que o facto que a determinou se tenha verificado apenas numa delas.

Artigo 134.º

1 — A suspensão prevista no artigo anterior será determinada pela Comissão Nacional de Eleições, por iniciativa própria ou a requerimento justificado e devidamente instruído da administração da estação de rádio ou televisão em que o facto tiver ocorrido, ou de qualquer autoridade civil ou militar.

2 — Para o efeito da eventual prova do conteúdo de quaisquer emissões relativas ao exercício do direito de antena conferido aos partidos políticos, devem as estações de rádio e televisão registar e arquivar o registo dessas emissões, com obrigação de o facultar à Comissão Nacional de Eleições.

3 — A Comissão Nacional de Eleições proferirá decisão até ao momento em que esteja previsto novo tempo de emissão em qualquer estação de rádio ou de televisão para o partido político a que pertença o infractor, salvo se tiver conhecimento da infracção menos de vinte e quatro horas antes, hipótese em que decidirá dentro deste prazo.

4 — A decisão a que se refere o número anterior é sempre precedida de audição, por escrito, do partido a que pertencer o infractor, solicitada, em caso de necessidade, por telegrama à sede do partido, contendo, em síntese, a matéria da infracção e a notificação de que a resposta pode ser enviada por igual via, dentro do prazo que para o efeito for marcado.

5 — Apenas é admitida a produção de prova documental, que deve ser entregue na Comissão Nacional de Eleições dentro do prazo concedido para a resposta.

6 — A decisão da Comissão Nacional de Eleições deve ser tomada por maioria absoluta dos seus membros.

As normas transcritas inserem-se num contexto mais genérico da lei que as contém, convindo relacioná-las, designadamente, com as dos artigos 58.º, 61.º, 62.º, 63.º e 64.º da mesma lei.

Têm de ser conjugadas ainda, é evidente, não só com as normas constitucionais que vêm indicadas no pedido (artigos 205.º e 206.º), mas também com as dos artigos 40.º (direito de antena) e 37.º (liberdade de expressão e informação), no que não se excede qualquer norma processual relativa à amplitude de conhecimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade, sendo certo, como várias vezes se tem salientado em pareceres congéneres, que o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional, se estão limitados

pelas *normas* arguidas de constitucionalidade, o mesmo não sucede quanto aos preceitos e princípios constitucionais que hão-de fundar a sua decisão e parecer, respectivamente.

4. Não se põe em causa, no pedido, a conformidade à Constituição da parte das normas arguidas em que se estabelece uma sanção para certos abusos cometidos no uso do exercício do direito de antena que o artigo 40.º, n.º 2, da Constituição concede aos «partidos políticos concorrentes» durante as campanhas eleitorais, ou seja da possibilidade constitucional de suspender temporariamente o exercício de tal direito aos ditos partidos que se afastem de certos limites no uso do seu direito de expressão e informação com vista ao bom êxito da respectiva propaganda eleitoral.

Ninguém discute que se não trate de direitos e liberdades absolutas, antes todos concordam que eles têm ou podem ter os limites que a lei considere necessários à salvaguarda de outros direitos e liberdades constitucionais, tais como os direitos ao bom nome e reputação, à privacidade (artigo 33.º), à ordem pública, etc.

O que se discute — e é, na verdade, razoavelmente discutível — é que tais sanções possam ser aplicadas por um órgão diferente dos tribunais.

5. Que a Comissão Nacional de Eleições não reúne as características suficientes para ser como tal qualificada é um ponto em que não valerá a pena determo-nos demasiadamente.

Criada, entre nós, pela primeira vez, com o Decreto-Lei n.º 621-C/ 74, de 15 de Novembro (Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte) — cf. seus artigos 13.º e segs., 65.º e 70.º, etc. — fundamentalmente com funções de disciplina do acto eleitoral, nomeadamente a de «assegurar condições de igualdade entre as diferentes listas de candidatos» (n.º 12 do relatório do respectivo projecto, apud *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 241, de Dezembro de 1974, p. 15) não chegou a alcançar, não obstante os propósitos que chegaram a ser proclamados pelo legislador (relatório do Decreto-Lei n.º 93-B/76, de 29 de Janeiro), a natureza de «um autêntico tribunal eleitoral», não obstante a sua constituição, inclusive tendo a presidi-la um juiz do Supremo Tribunal de Justiça, as prerrogativas de independência e inamovibilidade dos seus membros, e até o seu modo de funcionamento (em certos casos jurisdicionalizados, no sentido de actuação à maneira dos tribunais — haja em vista o *processo* de aplicação da sanção delineado nas normas que vêm arguidas e ficaram transcritas).

Na verdade, o diploma que, após aquele augúrio, regulou, e ainda regula, o seu estatuto — a Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro — não chegou a concretizar o que antes se considerava como «futuro desejável». A sua competência, organização e funcionamento, tais como ficaram plasmados na referida lei, ainda ficam longe de um órgão verdadeiramente jurisdicional, com as exigências que para tanto a Constituição (artigos 206.º e segs.) assinala.

Continua a ser um órgão da Administração com funções disciplinares, agindo, embora, *no nosso caso*, em forma jurisdicionalizada, um pouco à semelhança de alguns *conselhos disciplinares* da função pública existentes na ordem jurídica (cf. quanto a estes a excelente monografia de Fausto de Quadros, *Os Conselhos de Disciplina na Administração Consultiva Portuguesa*, 1974, *maxime*, pp. 451 e segs. e parecer n.º 29/80, de 9 de Outubro desta Comissão).

Nem de outro modo se compreenderia muito bem que o chamado contencioso eleitoral, nas várias leis eleitorais para os órgãos de soberania, para os órgãos regionais e

autarquias locais continue entregue, fundamentalmente, senão no todo, aos tribunais judiciais.

Nenhuma parcela desse contencioso se transferiu, na citada lei, para a Comissão Nacional de Eleições.

6. Não sendo um órgão jurisdicional, será, no entanto exacto que a função que lhe é atribuída para aplicar a sanção ou punição a que se refere o artigo 133.º da Lei n.º 14/79, é uma *função jurisdicional*?

A pergunta tem a sua razão de ser no facto de só poder haver infracção ao artigo 205.º da Constituição se pudermos qualificá-la como tal.

A resposta afirmativa não seria líquida, na falta de um conceito operacional da função jurisdicional, não obstante o que se diz no artigo 206.º da Lei Fundamental.

Além dessa dificuldade para resolvermos o problema pelo caminho sugerido pelo ilustre Deputado que propôs ao Presidente da Assembleia da República a apresentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade, existem outras, v. g. a natureza do ilícito a que se refere o artigo 133.º da Lei n.º 14/79.

Na verdade, não parece tratar-se de um ilícito criminal dada não só a falta de precisão dos factos que o podem constituir como a ressalva final desse artigo «*sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que ao caso couber*» implicar o mesmo entendimento, e, finalmente, ser a sanção aplicável aos «partidos», isto é, a pessoas colectivas, sendo certo que a *responsabilidade criminal* só pode ser individual.

Para explicar tudo isto não se pode contar com o recurso aos trabalhos preparatórios da Lei n.º 14/79, por nenhuma referência se ter encontrado às soluções em análise na discussão parlamentar que procedeu a sua promulgação e publicação (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 93, 94 e 100 do ano de 1978, e n.º 47, do ano de 1979), no parecer n.º 29/78, desta Comissão (apud *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7.º, pp. 47 e segs.), ou em qualquer estudo doutrinário.

O mesmo se diga para os diplomas que anteriormente regulavam a matéria eleitoral, nos quais não figuravam as duas normas em apreço ou equivalente.

A única coisa que se encontrou nesse domínio e que se aproxima em semelhança foi o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro, que recusava a publicação de textos contendo matéria que pudesse constituir «crime de difamação, calúnia ou injúria, ofensas às instituições democráticas e seus legítimos representantes ou incitamentos à guerra, ao ódio ou à violência», e conferia à Comissão Nacional de Eleições poderes para decidir as *reclamações* de tais recusas.

Simplesmente tal preceito, inserido, aliás, em diploma limitado à Campanha eleitoral para a Assembleia Constituinte, e, portanto, caduco, por não ser um preceito punitivo, não nos presta qualquer esclarecimento.

No direito comparado, apenas se encontrou legislação paralela para as eleições presidenciais em França, onde a chamada «Comissão Nacional de Controlo» tem poderes de *censura prévia* relativamente a toda a propaganda eleitoral pela rádio e televisão, a qual «seria incompatível com a liberdade se não fosse muito liberal» na expressão de Jacques Cadart (cf. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1975, II, pp. 766 e segs.).

Parece ter sido esta a legislação inspiradora da nossa Comissão Nacional de Eleições, mas como se viu ela não prevê sanções a aplicar *a posteriori* como a nossa⁵⁶.

⁵⁶ Sobre o ponto consultaram-se ainda outras obras, inclusive com informações sobre legislação de inúmeros países, designadamente: o *Traité du droit de la radiodiffusion, radio et télévision*, de Charles Debbasch, Paris, 1976; *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V République rassemblés par Didier Maus*,

7. Durante o estudo das dificuldades apontadas encontrou-se, porém, um caminho que com maior segurança é susceptível de conduzir à inconstitucionalização dos preceitos arguidos.

Referimo-nos ao artigo 37.º da Constituição, que é do teor seguinte:

1 — Todos têm o direito de exprimir e divulgar o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de se informar, sem impedimentos nem discriminações.

2 — O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

3 — As infracções cometidas no exercício destes direitos ficarão submetidas ao regime de punição da lei geral, sendo a sua apreciação da competência dos tribunais judiciais.

4—.....

Se pudermos demonstrar que este preceito abrange a aplicação de todas as penas, sejam criminais, sejam administrativas (disciplinares, de mera ordenação social), será firme a conclusão de que elas só poderão ser aplicadas, em qualquer caso, neste âmbito particular dos chamados abusos de liberdade de expressão e informação, pelos *tribunais judiciais*, nunca, portanto, pela Comissão Nacional de Eleições.

Embora tal conclusão vá além das lições preconizadas pela doutrina nacional e estrangeira, vamos mostrar que a história da inserção do texto transcrito na Constituição exige um entendimento amplo de modo a abranger nele todas as sanções, mesmo administrativas, que se destinem a punir infracções aos limites ao exercício daqueles dois direitos — direito de expressão do pensamento e sua difusão por qualquer meio de comunicação (imprensa, rádio, televisão).

Na altura em que o referido texto foi discutido na Constituinte, estava viva na memória toda uma política de impedimentos e limitações «à imprensa» por via administrativa que as forças políticas democráticas tinham longamente combatido e que, apesar de abolida pelo chamado Programa do Movimento das Forças Armadas, alguns pretendiam, então, de algum modo ressuscitar⁵⁷.

O artigo 37.º da Constituição tem sido já objecto de análise no âmbito desta Comissão, a propósito da questão da inconstitucionalidade levantada em face da faculdade concedida aos juízes de mandarem riscar «expressões ofensivas» nos escritos forenses (artigo 154.º do Código de Processo Civil) e ainda quando foi chamada a decidir se era inconstitucional o regime especial de punição dos crimes de abuso de liberdade de imprensa, consistente na criação de tipos qualificados ou agravados, bem como na sua punição especial (artigos 25.º, n.º 2, e 27.º do Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro). A primeira questão foi objecto dos Acórdãos n.ºs 166, 173 e 176, e a segunda dos Acórdãos

1978; etc.

⁵⁷ O chamado projecto Correia Jesuíno, publicado no *Jornal Novo*, de 5 de Agosto de 1975, suscitou viva controvérsia, inclusive no período de «Antes da Ordem do Dia» da Assembleia Constituinte, precisamente por conter medidas de censura *a posteriori* por uma Comissão de Análise aos Meios de Comunicação Social, designadamente multas e suspensões (cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 27, de 6 de Agosto, pp. 668 a 671; n.º 36, de 22 de Agosto, pp. 964 e segs.).

n.ºs 175 e 177, todos publicados no *Apêndice ao Diário da República*, de 3 de Julho de 1980, e dois deles (os n.ºs 166 e 175) no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 291, pp. 329 e segs., e 294, pp. 153 e segs.

Na primeira hipótese o problema incidiu especificamente sobre a interpretação das expressões «*qualquer tipo ou forma de censura*» do n.º 2 e na segunda esteve fundamentalmente em causa a difícil interpretação da expressão «*lei geral*» do n.º 3 daquele artigo 37.º da Constituição.

Concluiu-se que as primeiras abrangiam, não só os *tipos* de *censura prévia*, como os de *censura a posteriori*, por qualquer órgão administrativo, bem como todas as *formas* que qualquer desses tipos revestisse (*estatal, moral, económica*).

Quanto às segundas, concluiu-se pela equiparação das palavras «*lei geral*» a «*princípios gerais do direito penal*», entendendo-se como tais não só os princípios jurídico-constitucionais penais, mas também os que presidem à teoria geral das infracções e das penas que constam do Código Penal. (No mesmo sentido a proposta da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, in *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, 2º suplemento ao n.º 6, de 28 de Outubro de 1981.)

Aproveitando esses ensinamentos, é agora mais fácil — cremos — a nossa tarefa, porque pouco mais será necessário do que aplicá-los à hipótese que agora nos ocupa.

Na verdade, se, como vimos, o artigo 134.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República concede a um órgão administrativo — a Comissão Nacional de Eleições — o poder de aplicar uma sanção (suspensão do exercício do direito de antena desde o mínimo de um dia ao número de dias que durar a campanha), embora posteriormente ao cometimento de qualquer das infracções nele previstas, estamos em face de uma sanção administrativa, porque aplicada por órgão administrativo, portanto, por um órgão que de nenhum modo poderá considerar-se *tribunal*, e muito menos *tribunal judicial* e, portanto, proibida pelo n.º 2, combinado com o n.º 3, do artigo 37.º da Constituição.

Não resulta é certo plenamente esclarecido o pensamento dos constituintes, na discussão travada à volta de tais preceitos (*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 39, de 29 de Agosto de 1975), isto é, se tiveram em vista proibir mesmo punições de tipo disciplinar, mas nas referências repetidas à intenção de evitar «abortos» como os do projecto Correia Jesuino, não será ousado entender que se visou a proibição de quaisquer sanções cominadas por simples via administrativa, fosse qual fosse a sua exacta natureza⁵⁸.

É mais fácil, pelo menos, de aceitar este entendimento amplo, por consentido pela letra do preceito, do que uma interpretação restritiva, que não teria apoio no que parece ter sido o espírito do mesmo.

8. A solução propugnada não deixa de poder ser reforçada pela seguinte ordem de considerações.

⁵⁸ Já no citado Acórdão n.º 173 desta Comissão se propendia, embora incidentalmente (a dúvida era então ultrapassável pelo facto de se mostrar que se convertera uma infracção criminal em mera infracção disciplinar em homenagem à chamada imunidade dos mandatários judiciais), para entender que no n.º 3 do artigo 37.º da Constituição, cabiam as punições disciplinares, desde que não aplicadas pelos tribunais judiciais. Ressalva-se o problema de saber se a solução preconizada abrange também os funcionários e agentes da Administração Pública que cometam ou possam cometer, dentro ou fora das respectivas funções, abusos na expressão do pensamento e informação susceptíveis de enquadramento no respectivo estatuto disciplinar, o qual não interessa resolver aqui.

Antes de mais pela vigente lei de imprensa (Decreto-Lei n.º 85-C/ 75, de 26 de Fevereiro), onde não aparece a cominação de qualquer sanção aplicável pela Comissão Nacional de Eleições ou por qualquer outro órgão administrativo.

No seu relatório, começa logo por proclamar:

Trata-se de integrar a imprensa na sua missão normal de difusora de informação e de ideais, de divulgação e debate dos problemas nacionais, de modo a assegurar o desenvolvimento do processo democrático em Portugal. Para esse efeito garante-se à imprensa um amplo direito a informar sem quaisquer entraves ou *medidas punitivas administrativas* [...].

E no seu articulado isso mesmo é confirmado, entre outros pelos artigos 29.º, 31.º, n.º 4, 32.º, 33.º, 36.º e 50.º, em que só vemos medidas punitivas, definitivas ou provisórias aplicáveis pelos tribunais judiciais.

E o mesmo sucede em campanhas eleitorais, em que as candidaturas têm, paralelamente ao que sucede com o direito de antena, direito a espaço nas publicações de carácter jornalístico (artigo 64.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, conjugado com o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Finalmente, pelo que respeita ao direito de antena que, mesmo fora dos períodos de campanha eleitoral, o artigo 40.º, n.º 1, da Constituição, concede aos «partidos políticos e organizações sindicais e profissionais», a suspensão do exercício de tal direito por «incitamento à prática de crime ou violação de direitos, liberdades e garantias fundamentais, nomeadamente pelo seu espírito de intolerância, violência ou ódio ou emissão de programas ou mensagens pornográficos ou obscenos» só pode ter lugar por via judicial, a título provisório ou definitivo (artigos 33.º e 7.º da Lei da Televisão).

Se é assim fora das campanhas eleitorais, o mesmo se deve entender para os períodos eleitorais, por não se antolharem razões que justifiquem uma diferença de tratamento. Se alguma diferença deverá existir dada a curta duração de uma campanha eleitoral e a consequente necessidade de aplicação célere de qualquer sanção, não se vê que os tribunais não possam satisfazer tal necessidade menos facilmente que a Comissão Nacional de Eleições.

9. Do exposto nos números anteriores resulta que só a norma atributiva de competência à Comissão Nacional de Eleições para aplicação da sanção prevista no artigo 133.º é ofensiva da Constituição. Tudo o mais que nos preceitos citados na arguição — artigos 133.º e 134.º — se preceitua não foi, em boa verdade, e na mais correcta interpretação, objecto de pedido de declaração de inconstitucionalidade, como se vê da respectiva fundamentação. Crê-se mesmo que o artigo 133.º foi incluído aí por mero *lapsus calami*.

Sendo assim, só o artigo 134.º está, verdadeiramente, em causa, e só no que toca à referida proposição normativa.

Da inconstitucionalidade dessa parte do artigo 134.º resultará uma lacuna legislativa fácil de preencher, bastando que onde se lê «Comissão Nacional de Eleições» se diga «tribunais judiciais» ou «tribunais territorialmente competentes».

10. É, assim, a Comissão Constitucional de parecer que o Conselho da Revolução declare a inconstitucionalidade do artigo 134.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, na parte em que atribui à Comissão Nacional de Eleições a competência para aplicação da

sanção cominada no artigo 133.º da mesma Lei, por ofensiva do disposto no n.º 3 do artigo 37.º, conjugado com o seu n.º 2, da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Junho de 1982. — *Joaquim Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Armando 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 104/82

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 e precedendo parecer da Comissão Constitucional, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 134.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, na parte em que atribui à Comissão Nacional de Eleições a competência para aplicação da sanção cominada no artigo 133.º da mesma lei, por ofensiva do disposto no n.º 3 do artigo 37.º, conjugado com o seu n.º 2 da Constituição.

Aprovada em Conselho da Revolução em 16 de Junho de 1982.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 149, de 1 de Julho de 1982.)

Lei n. 14/79, de 16 de Maio

Artigo 133.º

(Utilização abusiva do tempo de antena)

1 — Os partidos políticos e respectivos membros que, durante as campanhas eleitorais e no exercício do direito de acesso, para propaganda eleitoral, às estações de rádio e televisão, usem expressões ou imagens que possam constituir crime de difamação ou injúria, ofensa às instituições democráticas e seus legítimos representantes, apelo à desordem ou à insurreição ou incitamento ao ódio, à violência ou à guerra poderão ser imediatamente suspensos do exercício desse direito pelo período de 1 dia ao número de dias que durar a campanha, consoante a gravidade da falta e o grau da sua repetição, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que ao caso couber.

2 — A suspensão abrangerá o exercício do direito de antena em todas as estações de rádio e televisão, mesmo que o facto que a determinou se tenha verificado apenas numa delas.

Artigo 134.º

(Suspensão do direito de antena)

1 — A suspensão prevista no artigo anterior será determinada pela Comissão Nacional de Eleições, por iniciativa própria ou a requerimento justificado e devidamente instruído da administração da estação de rádio ou televisão em que o facto tiver ocorrido, ou de qualquer autoridade civil ou militar.

2 — Para o efeito da eventual prova do conteúdo de quaisquer emissões relativas ao exercício do direito de antena conferido aos partidos políticos, devem as estações de rádio e televisão registar e arquivar o registo dessas emissões, com obrigação de o facultar à Comissão Nacional de Eleições.

3 — A Comissão Nacional de Eleições proferirá decisão até ao momento em que esteja previsto novo tempo de emissão em qualquer estação de rádio ou de televisão para o partido político a que pertença o infractor, salvo se tiver conhecimento da infracção menos de 24 horas antes, hipótese em que decidirá dentro deste prazo.

4 — A decisão a que se refere o número anterior é sempre precedida da audição, por escrito, do partido a que pertencer o infractor, solicitada, em caso de necessidade, por telegrama dirigido à sede desse partido, contendo, em síntese, a matéria da infracção e a notificação de que a resposta pode ser enviada por igual via, dentro do prazo que para o efeito for marcado.

5 — Apenas é admitida a produção de prova documental, que deve ser entregue na Comissão Nacional de Eleições dentro do prazo concedido para a resposta.

6 — A decisão da Comissão Nacional de Eleições tem de ser tomada por maioria absoluta dos seus membros.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 21/82

Prazo para o Ministro da República suscitar a apreciação preventiva da constitucionalidade — Inviolabilidade da vida humana — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Regime dos direitos, liberdades e garantias — Competência legislativa das assembleias regionais — Matérias de interesse específico para as regiões.

1. Subordinado à epígrafe «Em defesa da vida humana», aprovou a assembleia regional da Madeira, em sessão plenária de 16 de Fevereiro de 1982, um diploma cujo primeiro artigo tem o seguinte texto:

Sem prejuízo do direito de opção dos seus utentes, é vedado nas consultas de planeamento familiar o aconselhamento de produtos farmacêuticos ou outros meios de planeamento familiar abortivos.

Acolheu-se aquela assembleia para tanto ao artigo 229.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição.

E o Sr. Ministro da República para essa região autónoma, precedendo parecer do respectivo auditor jurídico, entendeu suscitar perante o Conselho da Revolução, ao abrigo do artigo 235.º, n.º 4, da Constituição, a questão da inconstitucionalidade da primeira parte da transcrita norma.

2. Para aquela entidade exercer a faculdade de desencadear os mecanismos da fiscalização preventiva da constitucionalidade há um prazo que, entende-se, resulta do próprio preceito que invoca (artigo 235.º da Constituição) já que a sua leitura implica a conjugação de dois dos respectivos números.

Invoca-se o n.º 4 do citado preceito e o exercício da faculdade nele cometida acha-se subordinada ao prazo estabelecido no respectivo n.º 2, com o qual se esgota a possibilidade desse exercício.

Um prazo de 15 dias esse, contados da recepção do diploma visado, para a formulação do pedido.

Assim o tem decidido esta Comissão, como pode ver-se, por exemplo, dos seus pareceres n.ºs 1/76 e 5/77, e não encontra a mesma motivo para alterar essa sua jurisprudência.

Note-se, no entanto, que esse prazo é para a formulação do pedido, que outra coisa é a da sua efectiva apresentação, de que a Constituição verdadeiramente não chega a falar.

Quanto àquele prazo, não o terá na verdade excedido o Sr. Ministro da República, tendo em conta a data que consta do seu ofício, a 4 de Março de 1982.

Mas não pode deixar de se observar que a data da respectiva recepção nos Serviços de Apoio do Conselho da Revolução se mostra apreciavelmente distanciada daquela.

3. Não se desconhece a existência de factores que podem contribuir de um modo compreensível para retardar a recepção, nos aludidos Serviços de Apoio do Conselho da Revolução, de um pedido dessa natureza, como sejam o expediente com ele relacionado, a via utilizada para esse expediente e, designadamente, os serviços dos correios, cuja regularidade é não raro particularmente afectada pela descontinuidade do território.

E não faltarão outros factores, factores que, no silêncio do texto constitucional, não deixarão de se impor quando devidamente conhecidos.

De outra forma, acabaria por encurtar-se, ou mesmo em alguns casos por suprimir até, o prazo que constitucionalmente se confere e que, como é óbvio, se admite possa ser utilizado na sua totalidade.

Parece, no entanto, que para uma avaliação desse género curial será ter presente o que é usual em matéria de tempo médio gasto entre a expedição e recepção de correspondência, de um modo geral, de uma para outra região do território nacional, sem menosprezar neste caso as vicissitudes ligadas à insularidade, mormente quando seja a via marítima a escolhida.

4. Por outro lado, sendo aquele um prazo peremptório, forçoso é que o mesmo, nesta ordem de ideias, para produzir efeitos, não dispense uma certa dilação, dilação que, não vindo indicada na Lei Fundamental, torna lícito, pensa-se, o recurso à lei ordinária com a necessária adaptação, mais precisamente à lei processual comum que estabelece a de 8 a 30 dias [artigo 180.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Civil].

Com a necessária adaptação, repete-se, porque a verdade é que, convém lembrá-lo, não estamos perante um conflito de interesses a dirimir no campo do direito privado, em que impera o chamado princípio do contraditório, mas em face de um interesse público na sua mais saliente expressão.

5. Contudo, o que não pode passar sem algum reparo é a circunstância daquela atrasada recepção do ofício do Sr. Ministro da República que, datado de 4 de Março, só em 31 de Maio deu entrada, mediante protocolo, nos Serviços de Apoio ao Conselho da Revolução, ou seja, mais de 2 meses depois daquela data, o que corresponde a mais do dobro do máximo da mencionada dilação.

6. Por certo que não é de excluir que exista para tão excessiva demora uma qualquer justificação que, aliás, devia caber ao respectivo Gabinete, supõe-se, apresentar no próprio acto em que promoveu a entrega do pedido em referência.

Apenas, a mesma não consta; e assim se desconhece, escapando-nos a aceitação que poderia eventualmente merecer.

7. É por consequência esta Comissão de parecer que, a menos que por si disponha ou venha a dispor de elementos, cuja carência aqui se denuncia, para aceitar essa eventual justificação, ao Conselho da Revolução se abre a oportunidade de uma rejeição do mesmo pedido, por intempestividade.

Intempestividade que se apoia mais, reconhece-se, na incompatibilidade da aludida demora com este tipo de fiscalização da constitucionalidade, o da fiscalização preventiva, marcado pela celeridade do processo, com prazos a que se deve constitucionalmente estrita obediência, do que verdadeiramente com a concreta violação

de um prazo prefixado para a respectiva recepção propriamente dita nos referidos Serviços de Apoio do Conselho da Revolução.

8. Para o caso de o Conselho da Revolução não optar por tirar o apontado efeito dessa intempestividade, por não a ter por insuficientemente configurada para impor necessariamente o mesmo, convirá então aqui seguir-se a apreciação do pedido propriamente dito.

E, assim, se procurará quanto possível sintetizar essa apreciação, começando por subordinar a matéria abordada à questão da competência legislativa do órgão que a si a chamou no diploma em causa.

9. O parecer que se solicita surge em volta da apontada ofensa ao artigo 25.º da Constituição, mais propriamente em volta do seu n.º 1, em que se declara ser a vida humana inviolável.

Não são, como se sabe, pacíficas as leituras desse preceito constitucional quando se põe a questão da interrupção voluntária da gravidez, em que na defesa do que se tem como valores subjacentes se joga com argumentos ora de ordem biológica, social ou política, ora de natureza ontológica, para não dizer teológica, retirados das várias confissões religiosas.

Todos, pode dizer-se, reivindicam o direito de intervir na discussão dessa matéria, propondo o seu testemunho com a exigência de uma plena garantia da liberdade de expressão.

Estão em causa direitos fundamentais da nossa ordem constitucional, é o que isso significa.

Dir-se-á que, independentemente do sentido da opção de cada um, da medida da sua intervenção no debate ou das soluções que mais o atraiam, a posição assumida, qualquer que ela seja, haverá constitucionalmente de pautar-se pelos direitos, liberdades e garantias, com assento no título II da 1.ª parte da Constituição.

De resto, é a própria assembleia regional de onde provém o diploma em apreciação a primeira a deixar-se conduzir nesse rumo ao remeter-se, no primeiro dos itens do preâmbulo do articulado que aprovou, para o artigo 18.º, n.º 1, da Constituição, subordinado precisamente à aplicação e vinculação dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias.

E essa é uma matéria reservada para a Assembleia da República [artigo 167.º, alínea c), da Constituição].

10. Outra questão, de que depende a competência legislativa das regiões autónomas, é a do eventual interesse específico para a região em causa existente na debatida matéria [citado artigo 229.º, n.º 1, alínea c)].

A inconstitucionalidade, neste caso, está virada tão-somente, recorde-se, para a primeira parte do primeiro preceito do articulado, aquela em que se deixa aos utentes das consultas do planeamento familiar a opção das práticas abortivas.

Só isso.

Mas uma opção desse teor de modo algum oferece com o território insular uma relação diferente da que pode ter com cada uma das parcelas do território continental.

Quer dizer: não se reveste do mínimo interesse específico para a região autónoma da Madeira.

É uma matéria cujo interesse se generaliza a todos os habitantes de qualquer região, sem a menor distinção, nada tendo de específico para alguma delas em particular.

Para lá do emocional comprometimento de alguns, o que é significativo da intensidade de sensibilização que essa matéria chega a despertar, não deixam todos os estratos sociais de se propor contribuir para o seu esclarecimento e, em qualquer caso, sem a mínima relação específica com a região de que fazem parte.

11. Do que vem exposto, vê-se, por um lado, que o interesse da matéria contida na disposição restritamente focada não é de carácter específico para a região da Madeira e sim, muito pelo contrário, de interesse geral para todo o país.

Enquanto que, por outro lado, tal matéria, porque incontestavelmente se reporta aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, está reservada à competência própria da Assembleia da República.

Pelo que, resumindo:

O preceito constitucional em que a assembleia regional procurou fundamentar a sua competência foi, como se referiu, o artigo 229.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, preceito que apenas lhe confere competência para legislar em matérias de interesse específico para a região, que não é, como vemos, o caso.

E, além disso, com exclusão das que se mostrem reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, o que aqui precisamente sucede, como também se viu, por se tratar de uma reserva da Assembleia da República [citado artigo 167.º, alínea *c*), da Constituição].

E não há necessidade, cremos, de nos alongarmos para concluir que a norma em causa (artigo 1.º, 1.ª parte, do diploma analisado) está ferida de inconstitucionalidade orgânica.

12. Alcançado este ponto, as alternativas que se deparam são as que se condensam na conclusão que segue e a que chega a Comissão Constitucional no seu parecer sobre o pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade apresentado pelo Sr. Ministro da República para a região autónoma da Madeira.

Conclusão

a) O pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade, partindo da data de 4 de Março, que é a que consta do respectivo ofício, mostra-se formulado sem que se verifique ter sido excedido o prazo constitucional de 15 dias para esse efeito fixado; portanto, em devido tempo.

b) Não obstante isso, o mesmo pedido somente veio a dar entrada, por protocolo, nos Serviços de Apoio, em 31 de Maio, sem que conste uma justificação para tal demora, o que revela a intempestividade, se não da sua formulação [alínea *a*) que antecede], ao menos da sua apresentação, intempestividade que se afigura susceptível de conduzir à respectiva rejeição liminar.

c) Caso o Conselho da Revolução, por insuficiência da configuração dessa intempestividade, restrita à apresentação do pedido nos seus Serviços de Apoio, para ter como efeito necessário a aludida rejeição opte por não tirar dela qualquer efeito, deverá então pronunciar-se pela inconstitucionalidade do decreto regional da assembleia da região autónoma da Madeira, de 16 de Fevereiro, com a epígrafe «Em defesa da vida humana»,

em virtude de a 1.^a parte do seu artigo 1.º violar os artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 167.º, alínea *c*), da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 15 de Junho de 1982. — *Hernâni de Lencastre — Joaquim Costa Aroso — José Manuel Cardoso da Costa — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — Raul Mateus — Jorge de Figueiredo Dias — Rui de Alarcão — Ernesto Augusto Melo Antunes.*

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 110/82

O Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolve não emitir qualquer juízo de constitucionalidade acerca do projecto de decreto regional da Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira de 16 de Fevereiro, subordinado à epígrafe «Em defesa da vida humana», por o respectivo pedido de apreciação de inconstitucionalidade, formulado ao abrigo do n.º 4 do artigo 235.º da Constituição, ter sido intempestivamente apresentado.

Aprovada em Conselho da Revolução em 16 de Junho de 1982.

O Presidente do Conselho da Revolução, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

(Diário da República, 1.ª série, n.º 157, de 10 de Julho de 1982.)

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ASSEMBLEIA REGIONAL

Decreto regional de 16 de Fevereiro de 1982

Em defesa da vida humana

Considerando que a Constituição da República, no seu artigo 25.º, reconhece e garante a inviolabilidade do direito à vida;

Considerando que também o n.º 1 do artigo 18.º da Constituição prescreve que «Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas»;

Considerando que compete aos órgãos de governo próprio da Região dar cumprimento ao previsto pela Constituição no seu artigo 67.º, alínea d), ou seja, «Promover pelos meios necessários a divulgação dos métodos de planeamento familiar e organizar as estruturas jurídicas e técnicas que permitam o exercício de uma paternidade consciente»;

Considerando, finalmente, a necessidade de dotar a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais com um instrumento legal que expressamente lhe permita regulamentar as acções do planeamento familiar na Região, compatibilizando-a com os preceitos constitucionais referidos e demais legislação em vigor aplicável.

Nestes termos:

A assembleia regional decreta, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição e da alínea *b*) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, o seguinte:

Artigo 1.º

Sem prejuízo do direito de opção dos seus utentes, é vedado nas consultas de planeamento familiar o aconselhamento de produtos farmacêuticos ou outros meios de planeamento familiar abortivos.

Artigo 2.º

A Secretaria Regional dos Assuntos Sociais ajustará ao preceituado no artigo precedente as normas que digam respeito ao planeamento familiar na Região, salvaguardando o legítimo interesse social que lhe é inerente.

Artigo 3.º

O presente decreto regional entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em sessão plenária, aos 16 de Fevereiro de 1982.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 22/82

Apreciação da constitucionalidade de norma revogada.

I — O pedido

I. Introdução

O Ex.^{mo} Sr. Provedor de Justiça solicitou ao Conselho da Revolução que, ao abrigo do preceituado no artigo 281.º, n.º 1, da Constituição, declare a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos n.ºs 18.º e 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, do governo regional dos Açores.

O pedido, que nasceu de uma petição apresentada pela firma Lacticínios de Santa Clara, L.^{da}, com sede em Ponta Delgada, Açores, veio instruído com um parecer e uma informação, ambos do Serviço da Provedoria de Justiça, e ainda com uma resposta do Ex.^{mo} Secretário Regional do Comércio e Indústria dos Açores.

O Conselho da Revolução solicitou a esta Comissão que, conforme o que se dispõe no artigo 284.º, alínea *a*), da Constituição, e no artigo 16.º, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, emitisse o necessário parecer.

Foi, entretanto, notificado o Ex.^{mo} Presidente do Governo Regional dos Açores para, querendo, e nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do citado Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, se pronunciar sobre o pedido em causa. Ele, porém, não usou de tal faculdade.

3. Fundamentos do pedido

a) Quanto ao n.º 18.º da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro:

O normativo em causa apenas permite a saída de queijo e de manteiga para fora da região autónoma dos Açores quando estiver garantido o abastecimento local.

O Serviço da Provedoria de Justiça entende que tal preceito viola a alínea *b*) do artigo 230.º da Constituição, sendo, assim, organicamente inconstitucional.

É que — diz — este preceito da Lei Fundamental veda às regiões autónomas o estabelecimento de «restrições ao trânsito de [...] bens entre elas e o restante território nacional», não sendo eventuais dificuldades de abastecimento local capazes de justificar qualquer derrogação ao princípio. Além de que a especificidade dos problemas de abastecimento, decorrentes da insularidade, «sempre poderá ser suscitada e contemplada através de propostas de lei que apresentem à Assembleia da República [...]», que é o órgão com competência para legislar sobre matérias que ponham em jogo interesses, não apenas das regiões autónomas, mas de todo o País, como no caso acontece.

b) Quanto ao n.º 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro:

Este preceito impõe às fábricas, cooperativas e restantes fabricantes de lacticínios o pagamento, a favor do Fundo Regional de Abastecimentos, da importância de \$50 por litro de leite recebido, com excepção daquele que se destine ao consumo em natureza.

Na informação do Serviço da Provedoria de Justiça, considera-se que este preceito legal se acha ferido de inconstitucionalidade orgânica, uma vez que, nele, se cria um *imposto*, quando o certo é que a criação desta espécie de tributos é da competência reservada da Assembleia da República, conforme dispõem os artigos 106.º, n.º 2, e 167.º, alínea o), da Lei Fundamental.

No parecer do Ex.^{mo} Adjunto do Provedor de Justiça, contudo, manifestam-se dúvidas quanto à inconstitucionalidade da norma em causa, já que — diz-se — existem benefícios, embora não exclusivos, para o conjunto dos industriais de lacticínios da Região, o que poderá conduzir a ver no tributo, aí instituído, uma taxa.

3. Posição do governo regional

a) *Quanto ao n.º 18.º da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro:*

O governo regional entende que a norma que se contém neste preceito não viola a alínea b) do artigo 230.º da Constituição.

Em sua opinião, com efeito, este normativo constitucional tem que ser interpretado «por forma a evitar-se absorção da produção local pelos mercados exteriores, geradora de carências dificilmente supríveis no mercado de consumo regional», sendo certo que isso mesmo foi reconhecido pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto⁵⁹, que, no artigo 27.º, alíneas bb) e cc), veio definir, como matérias de interesse específico para a região, o «comércio, interno e externo e (os) abastecimentos», e bem assim a «orientação e controlo das importações e exportações».

Ora — acrescenta — o que, no caso, precisamente se pretendeu foi evitar crises graves de abastecimento do arquipélago, obstando ao escoamento de produtos regionais, para o mercado continental, com prejuízo das populações insulares.

b) *Quanto ao n.º 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro:*

No que concerne à norma que, aqui, se contém, entende o governo regional que o que se criou foi uma *taxa*, e não um *imposto*, pois o Fundo Regional de Abastecimentos presta relevantes serviços aos industriais de lacticínios: além de benefícios pecuniários, melhoria da qualidade da matéria-prima, redução apreciável do número de litros rejeitados pela indústria, no cais de recepção, e racionalização da rede de recolha de leite.

As taxas — diz ainda o governo regional — têm os «órgãos de soberania regional» (sic) competência para as criar, ao abrigo do disposto no artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

De facto, de um lado, não se trata de matéria reservada à Assembleia da República [artigos 106.º e 167.º, alínea o), *a contrario sensu*]; e, de outro, as competências, designadamente de carácter tributário, conferidas por lei às juntas gerais ou à junta regional, ficaram atribuídas aos órgãos regionais (artigo 92.º, n.º 2, da citada Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto). Ora, a verdade é que a junta regional tinha a faculdade de, no âmbito da região, e em matérias relativas, designadamente, aos sectores de finanças e do comércio, «elaborar as portarias e demais regulamentos necessários à boa execução das leis» (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, na redacção

⁵⁹ Esta lei aprovou o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

introduzida pelo Decreto-Lei n.º 100/76, de 3 de Fevereiro), cabendo-lhe também, nesse mesmo âmbito, exercer a «competência administrativa que a legislação atribui aos Ministros» (citado artigo 4.º, n.º 2).

Por isso, — conclui — o mencionado n.º 19.º-1 não enferma de qualquer inconstitucionalidade.

II — Sequência

Entretanto, o governo regional dos Açores veio dizer que, em sua opinião, o processo deve ser arquivado, já que a «instância deve considerar-se extinta por inutilidade superveniente da lide». E isto, porque a Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro, veio revogar a questionada Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro⁶⁰.

A Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro⁶¹, dispõe, efectivamente, no seu n.º 21.º:

Ficam revogadas as Portarias n.ºs 3/81, de 27 de Janeiro [...].

Não deixará, no entanto, de ter interesse referir que esta Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro, embora revogando a Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, não deixou de reeditar, reproduzindo-as textualmente, as normas aqui impugnadas, ou seja, as que constavam dos n.ºs 18.º e 19.º-1 do diploma legal referido em último lugar.

A citada Portaria n.º 47/81 preceitua, justamente no seu n.º 19.º, o seguinte:

19.º A saída para fora da Região de queijo e manteiga só virá a ser permitida quando estiver garantido o abastecimento local, mediante emissão de um boletim de saída e certificado pelas entidades competentes.

E, no n.º 20-1, estabelece-se:

20.º — 1 — As fábricas, cooperativas e restantes fabricantes de lacticínios pagarão ao Fundo Regional de Abastecimento³ a importância de \$50 por litro de leite recebido, à excepção de todo o leite destinado ao consumo em natureza.

III — Questões a decidir

1. Como resulta do que acaba de expor-se, haveria, aqui, que decidir, fundamentalmente, se o governo regional dos Açores se achava (ou *não*) constitucionalmente legitimado para estabelecer que a saída de queijo e manteiga para fora

⁶⁰ As Portarias n.ºs 3/81, de 27 de Janeiro, e 47/81, de 13 de Outubro, acham-se publicadas no *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*: a primeira, no 2.º suplemento, 1.ª série, n.º 1, de 27 de Janeiro de 1981; a segunda, no suplemento, 1.ª série, n.º 38, de 13 de Outubro de 1981.

⁶¹ O Fundo Regional de Abastecimentos, criado pelo decreto regional n.º 6/78/A, de 30 de Março (alterado pelo decreto regional n.º 2/79/A, de 26 de Fevereiro) e regulamentado pelo decreto regulamentar regional n.º 20/80/A, de 13 de Maio, «é um organismo de coordenação e intervenção económica com personalidade jurídica e dotado de autonomia administrativa e financeira» (artigo 1.º do decreto regulamentar regional n.º 20/80/A). Compete-lhe, além do mais, «intervir no abastecimento de bens essenciais e na formação dos respectivos preços», «apoiar a instalação e o apetrechamento de infra-estruturas de armazenagem», «apoiar a racionalização de circuitos de distribuição de bens essenciais na Região» e «apoiar o escoamento de excedentes para mercados exteriores à Região» (artigo 2.º do decreto regional n.º 6/78/A). E tem como receitas, entre outras, «as que sejam recebidas através dos organismos de coordenação e intervenção económica» (artigo 5.º do decreto regional n.º 6/78/A) e, nomeadamente, «as taxas e diferenciais dos custos ou de preços [...], que lhe sejam destinadas por qualquer disposição legal, regulamento ou despacho» [artigo 8.º, alínea a), do decreto regulamentar regional n.º 20/80/A].

da região só seria permitida, quando se achasse garantido o abastecimento local⁶²; e, ainda, para, através de uma portaria, impor às fábricas, cooperativas e restantes fabricantes de lacticínios o pagamento, a favor do Fundo Regional de Abastecimentos, da quantia de \$50 por litro de leite recebido, com excepção do que se destine ao consumo em natureza.

Dissemos que *haveria* — e não que há — que decidir aquelas questões.

É que — e desde logo —, o Conselho da Revolução e, conseqüentemente, a Comissão Constitucional, enquanto seu órgão consultivo, no domínio da fiscalização abstracta da constitucionalidade, feita *a posteriori* e por via de acção, tem os seus poderes de cognição limitados pelas normas que vêm impugnadas pela entidade peticionante, pois que são elas — e não os princípios que as informam — que constituem o objecto do seu julgamento.

Assim, no caso de a norma impugnada ser, entretanto, revogada — ainda que a sua doutrina seja reeditada por um novo preceito legal que, no momento, se encontre em vigor —, não pode o Conselho da Revolução ir apreciar a constitucionalidade deste novo normativo.

Efectivamente, no que toca às normas infra-constitucionais, o controlo de constitucionalidade tem de manter-se dentro dos limites que lhe vêm assinalados pelo pedido, não podendo julgar-se *ultra petitem*. Nesta exacta medida, é possível falar, aqui, num princípio da correspondência entre o requerimento e o pronunciado⁶³.

3. Com isto pretendemos significar que, no presente caso, embora a Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro — que está em vigor — tenha reproduzido, nos seus n.ºs 19.º e 20.º-1, a doutrina que constava dos n.ºs 18.º e 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, não poderá o Conselho da Revolução ir, aqui, apreciar a constitucionalidade daqueles normativos. Isso seria, de facto, conhecer *ultra petitem*, o que lhe está vedado.

4. Deste modo, a questão com que temos de defrontar-nos consiste em saber se, tendo, entretanto, sido revogada a citada Portaria n.º 3/81, cujos n.ºs 18.º e 19.º-1 aqui vêm impugnados, deve esta Comissão prosseguir a sua indagação para, a final, emitir um juízo sobre a constitucionalidade de tais normas; ou se, ao invés, deve abster-se de se pronunciar sobre as questões inicialmente indicadas (*supra*, III, n.º 1), por falta de interesse juridicamente relevante na obtenção de uma (eventual) declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral.

⁶² Refira se, a propósito, que esta Comissão já noutra altura (parecer n.º 15/79. in *Pareceres [...]*, vol. 8.º, pp. 197 e segs.) se pronunciou pela inconstitucionalidade de um despacho — o Despacho Normativo n.º 5/79, do SRCI dos Açores, publicado no respectivo *Jornal Oficial*, 1.ª série, n.º 1, de 13 de Fevereiro de 1979 — que só permitia a saída da região de gado bovino e suíno, em vivo ou em carcaça, depois de garantido o abastecimento local regular. E nisso foi acompanhada pelo Conselho da Revolução (vide Resolução n.º 200/79, *Diário da República*, 1.ª série, de 11 de Julho de 1979).

Veja-se também o parecer desta Comissão n.º 1/79, (*Pareceres [...]*, vol. 7.º, pp. 145 e segs.) e a Resolução n.º 63/79 do Conselho da Revolução (*Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Março de 1979), que apreciaram uma resolução do governo regional dos Açores, que condicionava a entrada e saída de pessoas, na região, havendo-se pronunciado pela sua inconstitucionalidade.

⁶³ Sobre esta questão, vide pareceres desta Comissão n.ºs 30/79 e 1/80 (*Pareceres [...]*, vol. 10.º, pp. 37 e segs., e vol. 11.º, pp. 23 e segs.) e n.ºs 7/82 e 10/82, estes ainda por publicar.

IV — Posição da Comissão, sua fundamentação

1. Começamos por assinalar que já não é a primeira vez que esta Comissão se vê confrontada com esta questão. E também já não é a primeira vez que se decide por dar parecer no sentido de que o Conselho da Revolução não emita qualquer juízo sobre a constitucionalidade das normas entretanto revogadas⁶⁴.

No presente caso, não vemos que existam razões que justifiquem a adopção de comportamento diferente.

É certo que, tal como noutras ocasiões já se assinalou, não é o fenómeno da revogação entretanto ocorrido que, por si só, retira utilidade ou interesse juridicamente relevante à pretendida declaração de inconstitucionalidade.

E isto, porque, tendo esta Comissão vindo a entender que a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de uma determinada norma legal, opera, em princípio, *ex tunc*,⁶⁵ segue-se daí, como lógica conclusão, «o reconhecimento de que o processo de controlo da inconstitucionalidade não deve ser afectado pela circunstância de a norma em análise ter, entretanto, deixado de vigorar, uma vez que, também depois do seu período de vigência, ela pode continuar a produzir efeitos jurídicos»⁶⁶.

3. Só que, no presente caso, acontece que, revogada a citada Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, as *restrições impostas ao trânsito de queijo e de manteiga* entre os Açores e o restante território nacional deixaram de existir por força daquele diploma legal; e, se se mantêm, é porque, entretanto, a sua doutrina foi reeditada — como já se disse — pela Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro (n.º 19.º, que reproduziu o n.º 18.º da Portaria n.º 3/81).

Ora, sendo isto assim, parece claro que deixou de haver interesse capaz de justificar uma (eventual) declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do citado n.º 18.º da mencionada Portaria n.º 3/81.

4. No tocante à *importância de \$50 cobrada das fábricas, cooperativas e demais fabricantes de lacticínios, por cada litro de leite recebido*, com excepção do destinado a ser consumido em natureza, *a favor do Fundo Regional de Abastecimento*, é evidente que a eventual inconstitucionalização do n.º 19.º-1 da referida Portaria n.º 3/81 deixaria sem justificação os pagamentos feitos durante o período da sua vigência.

Só esses, porém. Além disso, as pessoas de quem os mesmos foram exigidos, para fazerem valer o seu direito a uma eventual restituição, ainda que com base na

⁶⁴ Vide pareceres n.ºs 17/80, 21/81, 22/81 e 35/81, todos ainda por publicar.

Veja-se também o Acórdão n.º 255 desta Comissão, no qual se escreveu que em sede de recurso, «só deve apreciar-se uma questão de inconstitucionalidade quando ao respectivo julgamento possa assinalar-se um *efeito prático* sobre o caso concreto em apreciação» (Apêndice ao *Diário da República*, de 27 de Julho de 1981).

⁶⁵ Vide pareceres n.ºs 25/78, 27/78, 35/79 e 1/80 (*Pareceres [...]*, vol. 6.º, pp. 262 e segs. e pp. 449 e segs., vol. 10.º, pp. 135 e segs., e vol. 11.º, pp. 23 e segs.) e n.ºs 4/81, 21/81, 22/81 e 35/81, todos ainda por publicar.

⁶⁶ Apud parecer n.º 1/80 (*Pareceres [...]*, vol. 11.º, pp. 23 e segs.). Veja-se também o parecer n.º 35/81, ainda não publicado.

inconstitucionalidade daquele normativo, sempre haveriam de socorrer-se de meios individuais e concretos de defesa.

Atenta, pois, a revogação entretanto operada, e tendo em conta o que acaba de dizer-se, «seria *inadequado e desproporcionado* accionar um mecanismo de índole *genérica e abstracta* como é a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade. Aqui, como em outros inumeráveis casos, há que obedecer a um *princípio de adequação e proporcionalidade*»⁶⁷.

V — Conclusão

Concluindo, pois.

Uma vez que a Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, foi revogada pela Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro, não existe interesse juridicamente relevante, capaz de justificar a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade dos n.ºs 18.º e 19.º-1 daquele diploma legal.

Esta Comissão é, por isso, de *parecer* que o Conselho da Revolução *não* deve emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade dos mencionados n.ºs 18.º e 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, dos Secretários Regionais das Finanças, da Agricultura e Pescas e do Comércio e Indústria dos Açores, os quais, respectivamente, proibiram a saída de queijo e de manteiga para fora da região, sem que estivesse garantido o abastecimento local (n.º 18.º), e impuseram às fábricas, cooperativas e restantes fabricantes de lacticínios o pagamento, a favor do Fundo Regional de Abastecimento, de \$50 por cada litro de leite recebido, com excepção daquele que se destine ao consumo em natureza (n.º 19.º-1).

Lisboa e Comissão Constitucional, 29 de Junho de 1982. — *Messias Bento* — *Raul Mateus* — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

⁶⁷ Apud parecer n.º 21/81, ainda não publicado.
Vide também o parecer n.º 35/81, igualmente por publicar.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 114/82

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, resolve não emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade dos n.ºs 18.º e 19.º-1 da Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro, dos Secretários Regionais das Finanças, da Agricultura e Pescas e do Comércio e Indústria dos Açores, uma vez que a referida portaria foi revogada pela Portaria n.º 47/81, de 13 de Outubro.

Aprovada em Conselho da Revolução em 6 de Julho de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 161, de 15 de Julho de 1982.)

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIAS REGIONAIS DAS FINANÇAS, DA AGRICULTURA E PESCAS
E DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA

Portaria n.º 3/81, de 27 de Janeiro

18. ° — A saída para fora da Região de queijo e manteiga só virá a ser permitida quando estiver garantido o abastecimento local, mediante a emissão de um boletim de saída e certificado de qualidade passado pelas entidades competentes.

19. °—1—As fábricas, cooperativas e restantes fabricantes de lacticínios pagarão ao Fundo Regional de Abastecimentos a importância de \$50 por litro de leite recebido, à excepção de todo o leite destinado ao consumo em natureza.

20.

(Jornal Oficial, 1.ª série, n.º 1, 2.º suplemento, de 27 de Janeiro de 1981.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 23/82

Oficiosidade do recenseamento — Obrigatoriedade do recenseamento — Deveres dos portugueses residentes no estrangeiro — Unidade da cidadania — Apreciação da constitucionalidade de normas instrumentais — Inconstitucionalidade derivada — Dever de audição dos órgãos regionais.

Na sua reunião de 28 de Junho de 1982, o Conselho da Revolução deliberou, ao abrigo do artigo 277.º da Constituição, apreciar a constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 80/II, de 25 de Fevereiro de 1982, que contém a nova Lei do Recenseamento Eleitoral. Nos termos da alínea *a*) do artigo 284.º da Constituição e da alínea *a*) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho, foi solicitado o necessário parecer desta Comissão Constitucional.

I

O decreto da Assembleia da República mencionado contém um longo articulado (setenta e sete artigos), dividido em três títulos: o primeiro relativo propriamente ao recenseamento eleitoral, o segundo respeitante ao que chama «o ilícito do recenseamento» e o terceiro contendo as disposições finais e transitórias. O título primeiro subdivide-se em quatro capítulos, que tratam, sucessivamente, dos princípios gerais, da organização geral do recenseamento, das operações de recenseamento (pedido de inscrição, modo de inscrição, reclamações e recursos e cadastro, guarda e conservação do recenseamento) e das finanças do recenseamento (despesas do recenseamento e pagamento de despesas). O título segundo contém dois capítulos, um relativo aos princípios gerais e o outro respeitante às infracções relativas ao recenseamento.

Na busca e determinação, a que tem de começar por proceder-se nos pareceres relativos a uma fiscalização preventiva, das normas que possam suscitar dúvidas de constitucionalidade, foram tidas em consideração duas circunstâncias:

1) A primeira é a de que a lei contida no decreto em exame se destina a substituir a Lei do Recenseamento Eleitoral actualmente em vigor: Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 72/78, de 28 de Dezembro. A Lei n.º 69/78 — *rectius*, o decreto da Assembleia da República em que ela se continha — foi sujeita a fiscalização preventiva de constitucionalidade e sobre ela recaiu a Resolução n.º 153/78 do Conselho da Revolução⁶⁸ a qual, baseada no parecer n.º 20/78 desta Comissão⁶⁹, se não pronunciou pela sua inconstitucionalidade.

Os problemas discutidos no parecer acabado de mencionar foram essencialmente dois. O primeiro foi o de saber se seria inconstitucional, por violação do princípio da oficiosidade do recenseamento inscrito no n.º 2 do artigo 116.º da Constituição, o artigo 4.º da Lei n.º 69/78, nomeadamente o de saber se a «obrigatoriedade» da inscrição dos eleitores no recenseamento pelas entidades recenseadoras ficaria *subordinada* à obrigatoriedade para os cidadãos de promoverem a

⁶⁸ *Diário da República*, 1.ª série, suplemento ao n.º 238, de 16 de Outubro de 1978.

⁶⁹ *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 6.º, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1979, pp. 115 e segs

sua inscrição — caso em que a officiosidade do recenseamento seria violada ⁷⁰ —, ou se ainda seria possível salvar a constitucionalidade daquele artigo 4.º, através de uma sua interpretação conforme a Constituição e segundo a qual ele consagraria um dever officioso de inscrição por parte das comissões recenseadoras que abrangeria, na medida do possível, todos os titulares do direito de voto, independentemente da sua promoção pelos interessados ⁷¹. O outro problema foi o de saber se o artigo 6.º da Lei n.º 69/78 — segundo o qual «o recenseamento é *voluntário* para os cidadãos eleitores residentes no território de Macau e no estrangeiro» — seria ainda compatível com o princípio da obrigatoriedade do recenseamento, também contido no n.º 2 do artigo 116.º da Constituição; problema ao qual a Comissão deu resposta afirmativa, em função, sobretudo, da necessidade de conexionar o referido preceito constitucional com aquele outro, contido no artigo 14.º *in fine*, e segundo o qual «os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro [...] estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do País».

Ora, sendo certo que os preceitos da Lei n.º 69/78, cuja constitucionalidade foi questionada, se encontram modificados (ou ausentes) no decreto agora em apreço, dá esta circunstância ensejo a que o presente parecer se debruce expressamente sobre a questão de saber como é que o texto do novo diploma se comporta perante os princípios da officiosidade e da obrigatoriedade do recenseamento — em especial, quanto a este último, no que toca às regras de inscrição de cidadãos residentes no estrangeiro;

2) A segunda circunstância tida em conta na busca das normas do decerto em exame susceptíveis de dúvidas de constitucionalidade foi a discussão a que o diploma foi submetido na Assembleia da República. Compulsando os diários respectivos, verifica-se que — abstraindo das questões já atrás enunciadas — só o artigo 74.º foi, por alguns deputados, expressamente apodado de inconstitucional⁷². Também ele, por isso, entrará na análise posterior.

II

As normas constantes do Decreto n.º 80/11 da Assembleia da República, nomeadamente os seus artigos 4.º e 16.º, não se mostram contrárias ao princípio da officiosidade do recenseamento contido na primeira parte do artigo 116.º da Constituição.

O n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 69/78, donde constava o direito e o dever de todo o cidadão de promover a sua inscrição no recenseamento, transitou, imodificado, para o preceito correspondente do novo diploma. Já, porém, o n.º 2 do mesmo artigo, que na Lei n.º 69/78 dispunha simplesmente que «a inscrição dos eleitores no recenseamento é feita obrigatoriamente pela respectiva entidade recenseadora», se acha agora substituído por um texto segundo o qual «durante o período de inscrição as entidades recenseadoras são obrigadas a inscrever os eleitores no recenseamento, devendo, independentemente da iniciativa dos interessados, promover, nos termos do artigo 16.º, a inscrição de todos os titulares do direito de voto não inscritos de que possam ter conhecimento». Por outro lado, enquanto o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 69/78 — subordinado à epígrafe «Requisição ou pedido de informação e esclarecimentos» — dispunha simplesmente que «as comissões recenseadoras podem requisitar directamente a quaisquer organismos oficiais, ou solicitar a entidades privadas, as informações ou esclarecimentos de que careçam», estatui o correspondente n.º 1 do artigo 16.º do novo diploma — intitulado «Actuação officiosa das

⁷⁰ Opinião expendida pelo vogal Jorge Miranda na sua declaração de voto.

⁷¹ Opinião expendida pelos restantes vogais.

⁷² Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 57, de 26 de Fevereiro de 1982, pp. 2348 e segs.

comissões recenseadoras» — que «as comissões recenseadoras devem requisitar directamente a quaisquer organismos oficiais e solicitar a entidades privadas as informações ou esclarecimentos de que careçam, nomeadamente a indicação dos cidadãos a uns ou a outros ligados que devem ser recenseados».

As modificações introduzidas correm pois, indiscutivelmente, no sentido de uma obediência mais cabal e de uma realização mais perfeita do princípio da oficiosidade do recenseamento. Enquanto, face ao texto da lei vigente, era pelo menos necessária — como acentuou esta Comissão no seu parecer n.º 20/78 — uma interpretação conforme a Constituição para salvar o sistema de inscrição contido no artigo 4.º, deve afirmar-se, perante os artigos 4.º, n.º 2, e 16.º do projecto de lei, que o princípio da oficiosidade do recenseamento obtém consagração directa suficiente. Pois fica agora claro que, sem que em nada resulte afectada a obrigatoriedade para todos os cidadãos de se inscreverem no recenseamento, as comissões recenseadoras devem, independentemente da iniciativa dos interessados, promover a inscrição de todos os titulares do direito de voto não inscritos de que tenham conhecimento; e que para tanto devem requisitar ou solicitar, a entidades públicas ou privadas, os elementos de que careçam.

Assim se visa alcançar o resultado altamente desejável, e que constitui a razão de ser última do princípio da oficiosidade do recenseamento, de uma identificação tão completa quanto possível entre o conteúdo do recenseamento e o «universo eleitoral». Do ponto de vista jurídico-constitucional não há, pois, neste contexto que fazer qualquer censura ou prevenção ao decreto examinando.

III

As normas do Decreto n.º 80/11 não se revelam contrárias à extensão que, segundo a Constituição, deve ser conferida ao princípio da obrigatoriedade do recenseamento, sem embargo de aumentarem, relativamente ao direito vigente, aquela extensão.

1. O princípio da obrigatoriedade do recenseamento consta hoje, como se disse, do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 69/78, que o faz valer para «todo o cidadão». A extensão dele encontra-se temperada porém através do artigo 6.º, segundo o qual «o recenseamento é voluntário para os cidadãos residentes no território de Macau e no estrangeiro». O parecer n.º 20/78 desta Comissão — e implicitamente também a Resolução n.º 153/78 do Conselho da Revolução — considerou tal ressalva conforme à Constituição, dado que esta dispõe no seu artigo 14.º que «os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro [...] estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do País».

O decreto agora em apreciação elimina esta ressalva, não contendo disposição paralela ao artigo 6.º da Lei n.º 69/78⁷³; o que significa que o princípio da obrigatoriedade do recenseamento passa a valer também para cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, se bem que a sua inscrição fique sujeita às regras especiais constantes do artigo 22.º A primeira pergunta a fazer aqui é assim a seguinte: não será que deste modo se estão a sujeitar os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a deveres *incompatíveis* com a ausência do País, em desrespeito pelo conteúdo normativo da segunda parte do artigo 14.º da Constituição? Não foi precisamente nessa base — na base de uma alegada

⁷³ Fica assim só, com algum interesse a este propósito, o artigo 75.º do decreto em apreço (aliás por inteiro correspondente ao artigo 74.º da Lei n.º 69/78), e segundo o qual «a presente lei não se aplica às eleições locais do território de Macau, para as quais haverá um recenseamento próprio».

«incompatibilidade» — que o parecer n.º 20/78 salvou a constitucionalidade do artigo 6.º da Lei n.º 69/78?

A resposta a dar a esta questão é negativa. Urge considerar, com efeito, que a alegada incompatibilidade não era — mesmo quando foi tida por subsistente — uma incompatibilidade de princípio, ou de cariz normativo, mas sim de natureza fáctica e prática. O que o legislador da Lei n.º 69/78 considerou — e esta Comissão secundou no referido parecer — foi que não haveria então condições, dos serviços oficiais portugueses no estrangeiro (nomeadamente consulares) e dos próprios cidadãos aí residentes, para levar a cabo quanto a estes um recenseamento obrigatório; e que, em consequência, o cumprimento do dever era fáctica e praticamente incompatível com a circunstância do lugar da residência. Mas, sendo assim, não há qualquer contradição em que o legislador considere que as condições de exequibilidade do cumprimento do dever se encontram agora já reunidas e que, por conseguinte, a anterior «incompatibilidade» desapareceu. Se assim é ou não na realidade das coisas é juízo *político*, que escapa completamente em sede de fiscalização da constitucionalidade das leis. Por isso, aqui só cumpre acentuar que a «incompatibilidade» a que se refere o artigo 14.º da Constituição, quando tenha o seu fundamento em circunstâncias fácticas ou práticas, e não de princípio ou normativas, é uma espécie de «cláusula aberta», cujo preenchimento depende das concretas circunstâncias de tempo e de lugar. Circunstâncias cuja avaliação se inscreve por princípio em sede política e cabe assim ao legislador ordinário. Ao emitir parecer no sentido de que não é inconstitucional a imposição do dever de inscrição no recenseamento aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, tem esta Comissão consciência, pelas razões expostas, de que em nada contraria, limita ou afasta o juízo que no parecer n.º 20/78 emitiu sobre a não inconstitucionalidade do artigo 6.º da Lei n.º 69/78.

2. Talvez por isso mesmo é que, na discussão a este propósito ocorrida na Assembleia da República, também não foi posta em causa a inconstitucionalidade desta extensão do princípio da obrigatoriedade do recenseamento. O que foi dito sim — e por muitos deputados, e com insistência — foi que seriam profundamente inconvenientes as regras especiais criadas para a inscrição no estrangeiro, nomeadamente o recurso, que no artigo 22.º se admite, à *via postal*⁷⁴. Mais uma vez porém parece tratar-se aí de questão eminentemente política, que ao legislador ordinário cabe decidir em última instância. Saber, com efeito, se a admissão da via postal para a inscrição é um meio adequado de alcançar a finalidade última do recenseamento — a já referida coincidência entre o seu conteúdo e o «universo eleitoral» — e, sobretudo, de garantir a sua genuidade e fidedignidade, é questão da mais alta importância, susceptível de juízos divergentes ou mesmo opostos, mas que não releva em sede constitucional⁷⁵.

A menos que se dissesse que tais regras especiais de inscrição conformavam um sistema de tal modo atrabiliário e fraudulento que poria irremediavelmente em causa a verdade do acto eleitoral baseado em um tal recenseamento, «sabotando» todo o sistema eleitoral e impossibilitando o correcto exercício dos direitos de participação política reconhecidos aos cidadãos pelo artigo 48.º da Constituição. Mas por mais desfavorável que

⁷⁴ Cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 56, de 20 de Fevereiro de 1982, pp. 2274 e segs.

⁷⁵ Por isso nos dispensamos de trazer aqui dados de direito comparado, os quais mostrariam de resto que em vários países se admite (e noutros não) o recurso à via postal como método idóneo de inscrição no recenseamento (e até mesmo, como é sabido, de eleição).

pudesse ser o juízo a emitir, em sede política, sobre a adequação, a idoneidade e a conveniência das regras especiais de inscrição no estrangeiro contidas no artigo 22.º do diploma examinando, não seria legítima, a nível jurídico-constitucional, uma tal conclusão. Basta ponderar, por um lado, que todo o sistema está legalmente revestido de cautelas justamente destinadas a prevenir fraudes e, nomeadamente, a da dupla inscrição — mesmo quando esta seja feita por via postal⁷⁶; e por outro lado que ainda neste caso valem as normas do que a lei chama o «ilícito do recenseamento» e atrás do qual estão as correspondentes normas de proibição⁷⁷. Que, apesar disso, o sistema possa comportar a possibilidade de fraudes, é concebível e mesmo, porventura, inevitável. Mas não menos exacto é que o sistema erigido pelo legislador ordinário de modo algum se pode dizer que impossibilite o correcto exercício dos direitos de participação política. Também ele se encontra pois, do ponto de vista jurídico-constitucional, isento de censura.

IV

O artigo 74º do diploma em exame viola o princípio, reflectido no artigo 4.º da Constituição, da unidade de cidadania, como expressão da unidade do Estado a que se refere o artigo 6.º da nossa lei fundamental.

I. Dispõe o citado artigo 74.º que:

1 — No final de cada período de actualização do recenseamento eleitoral, as comissões recenseadoras, exceptuando as da Região Autónoma dos Açores, enviarão à Secretaria Regional da Administração Pública do Governo Regional dos Açores uma lista mencionando o nome, número de inscrição no recenseamento e endereço postal completo, dos naturais da Região Autónoma dos Açores que aí se inscreveram.

2 — O mesmo procedimento deverá ser adoptado quanto aos naturais da Região Autónoma da Madeira, sendo a lista enviada para a Direcção Regional da Administração Pública do Governo Regional da Madeira.

Dir-se-á à primeira vista não dever conferir-se relevância jurídico-constitucional a este preceito, pois que ele se limita a determinar a elaboração de listas dos naturais dos Açores e da Madeira residentes fora da região autónoma respectiva e aí recenseados, e o seu envio a certos serviços regionais. O verdadeiro conteúdo e sentido deste dispositivo só se alcança, todavia, quando se atenta em que ele contém *normas instrumentais* de uma eventual eleição das assembleias regionais em que fossem admitidos a votar os naturais da região respectiva, *ainda que residentes fora da região ou mesmo no estrangeiro*.

Dispõe efectivamente o n.º 3 do artigo 11.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que, para além dos círculos eleitorais correspondentes a cada uma das ilhas, «haverá ainda mais dois círculos, um compreendendo os açorianos residentes noutras parcelas do território português e outro os açorianos residentes no estrangeiro»; e acrescenta o n.º 2 do artigo 12.º que «são eleitores [da assembleia regional] nos círculos referidos no n.º 3 do artigo anterior os cidadãos portugueses residentes na área desses círculos e que tenham nascido no território da Região».

⁷⁶ Assim, a inscrição tem de ser enviada sob registo; tem de ser feita prova da identidade e da freguesia da naturalidade; e a assinatura ou a aposição da impressão digital devem ser presencialmente reconhecidas por entidade competente para o efeito, nos termos da lei do país onde o acto de reconhecimento for praticado: vide artigo 22.º

⁷⁷ Cf. artigos 50.º e segs.

Regulamentação inteiramente análoga a esta constava, para a Madeira, do n.º 4 do artigo 17.º do Decreto da Assembleia da República n.º 322/I, de 27 de Junho de 1980, que continha o «Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira». Submetido porém a apreciação preventiva da constitucionalidade, foi este decreto considerado inconstitucional pela Resolução n.º 293/80 do Conselho da Revolução⁷⁸, emitida precedendo o parecer n.º 26/80⁷⁹ desta Comissão. Parecer que considerou inconstitucional o referido artigo 17.º, apresentando como justificação uma fundamentação alternativa: para uns tratar-se-ia de que o preceito iria «contra o princípio de que o recenseamento é único para todas as eleições (para os órgãos de soberania, regiões autónomas e poder local)»; para outros de que ele poria «em causa o princípio da unidade da cidadania, contemplado no artigo 4.º da Constituição», uma vez que «a autonomia tem em vista a defesa dos interesses da população do arquipélago e os naturais da Madeira que ali não residam não pertencem à respectiva população».

Igualmente o Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, que contém a Lei Eleitoral para a Assembleia Regional dos Açores, reeditava no seu artigo 3.º, n.º 2, a solução de considerar eleitores daquela assembleia também «os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral no restante território nacional e no estrangeiro, desde que naturais da Região». E nos artigos 6.º, n.º 2, 12.º, n.ºs 3 e 4, 13.º, n.º 2, 176.º, 193.º e 195.º prescrevia diversos comandos instrumentais, necessários à exequibilidade do sistema; comandos dos quais importa destacar os do artigo 176.º, *por inteiramente paralelos aos que se contêm no artigo 74.º do decreto aqui em exame*⁸⁰.

Chamada a emitir juízo sobre a constitucionalidade destas normas, a Comissão Constitucional, pelo seu parecer n.º 11/82⁸¹, unanimemente as considerou inconstitucionais, se bem que, ainda aqui, com fundamentos alternativos: para todos porque a solução adoptada e as suas normas instrumentais violariam o princípio da unidade de cidadania, em conexão com o da unidade do Estado português; para a maioria porque elas violariam ainda os princípios da soberania popular e da igualdade; para uma opinião minoritária porque seria infringido também o princípio da unidade do recenseamento. Em consequência, o Conselho da Revolução declarou a inconstitucionalidade das referidas normas, através da sua Resolução n.º 68/82⁸².

Está-se agora — e só agora — em posição de compreender o exacto conteúdo e alcance do artigo 74.º do decreto em análise. Trata-se aí na verdade, como se avançou, de normas instrumentais, ou dependentes, cujo objecto *só* tem conteúdo útil no contexto de uma eleição para as assembleias regionais em que participem todos os naturais da região autónoma, mesmo que nela não residentes. Ora: considerando, por um lado, que a possibilidade dessa participação está excluída, por jurídico-constitucionalmente ilegítima,

⁷⁸ *Diário da República*, 1.ª série, n.º 191, de 20 de Agosto de 1980.

⁷⁹ Ainda não publicado.

⁸⁰ É o seguinte o texto daquele artigo 176.º:

(Relação dos naturais da Região.)

1 — Durante o período de actualização do recenseamento, as comissões de recenseamento, à excepção das da Região Autónoma dos Açores, enviarão à Secretaria Regional da Administração Pública do Governo Regional dos Açores uma relação mencionando o nome e endereço postal dos naturais da Região Autónoma dos Açores recenseados na respectiva unidade geográfica de recenseamento.

2 — Com base nas relações recebidas nos termos do número anterior, a Secretaria Regional elaborará relação única por círculo eleitoral.

⁸¹ Ainda não publicado.

⁸² *Diário da República*, 1.ª série, n.º 93, de 22 de Abril de 1982.

nos termos das Resoluções n.ºs 293/80 e 68/82 do Conselho da Revolução; considerando, por outro lado, que uma tal participação não é em todo o caso mencionada no articulado do decreto em exame neste momento; considerando ainda, todavia, que nesse articulado persiste um preceito que impõe a elaboração de listas dos naturais das regiões autónomas nelas não residentes; considerando tudo isto, deverá afirmar-se ser este preceito inconstitucional?

2. a) Uma resposta afirmativa será dada por quem considere⁸³ que a elaboração de tais listas contraria, de si mesma e imediatamente, o princípio da *unidade do recenseamento*, contido no n.º 2 do artigo 116.º da Constituição. Estar-se-ia então aqui perante uma inconstitucionalidade *autónoma*, no sentido de completamente independente da inconstitucionalidade que atinge os preceitos relativos à eleição e dos quais a elaboração das listas é só o necessário «meio» ou «instrumento».

Tal como já sucedeu, porém, no referido parecer n.º 11/82, a maioria da Comissão Constitucional continua a entender não dever ligar-se a tal concepção: as razões estão contidas, *in extenso*, no texto daquele parecer, pelo que será dispensável repeti-las aqui. Basta que se lembre, em jeito de conclusão, que o princípio da unidade do recenseamento exige «que em cada momento haja só um recenseamento eleitoral válido, potencialmente utilizável em todos os actos eleitorais por sufrágio discreto e universal»; não proíbe, porém, que sobre o único registo de cidadãos dotados de capacidade eleitoral activa se efectuem diversas operações, exigidas pelas finalidades próprias do processo eleitoral»⁸⁴.

b) Mais difícil é a resposta para quem, como a maioria da Comissão, considere que a eventual inconstitucionalidade do artigo 74.º não poderá ser uma inconstitucionalidade *autónoma*, mas apenas *consequencial* ou *derivada*, isto é, puro *efeito* da inconstitucionalidade que atinge o cerne da regulamentação e do qual o preceito questionado constitui apenas instrumento ou meio de realização. Ainda tem sentido falar, neste contexto, de inconstitucionalidade da norma instrumental?

Um argumento favorável a uma resposta negativa parece dever ser logo afastado. Dir-se-ia que a inconstitucionalidade, mesmo a considerar-se subsistente, não deveria ser declarada, por *não ser útil* uma tal declaração; e acrescentar-se-ia mesmo que, no contexto de uma fiscalização *preventiva* da constitucionalidade como a presente, seria *inconveniente* e *excessivo* anular todo um diploma por inconstitucional, nos termos vinculantes contidos no artigo 278.º da Constituição, em virtude da inconstitucionalidade meramente *consequencial* de um preceito cuja subsistência na ordem jurídica não possuiria afinal efeitos juridicamente relevantes.

Não se contesta o sério fundamento desta consideração. Mas à Comissão Constitucional pertence apenas determinar se, de um estrito ponto de vista *jurídico*, o preceito questionado deve ser tido por inconstitucional; se o dever ser, ao Conselho da Revolução — que não à Comissão Constitucional — caberá decidir se, de um ponto de vista político-jurídico, é útil e conveniente a declaração da respectiva inconstitucionalidade.

A menos que — e essa é já outra questão, que na verdade cumpre aqui dilucidar — se possa dizer que, inconstitucionalizado o cerne da regulamentação que o preceito instrumental visa servir, a inutilidade deste enquanto meio de realização daquela deve fazer com que, mesmo em pura perspectiva jurídica, a nulidade do cerne se não

⁸³ Vide o voto de vencido anexo ao citado parecer n.º 11/82, subscrito pelo vogal Ribeiro Mendes.

⁸⁴ Parecer n.º 11/82, n.ºs 21 e 22.

comunique ou propague ao meio ou instrumento e, portanto, a constitucionalidade deste possa ser salva ⁸⁵.

Será assim?

O tema — ou, em todo o caso, um tema em tudo análogo — não pode dizer-se desconhecido da jurisprudência e da doutrina constitucionalistas, nomeadamente das dos países em que há lugar ao controlo *abstracto* da constitucionalidade das normas. Assim na Alemanha Federal, onde o *Bundesverfassungsgericht* vem decidindo que os preceitos que servem a execução de uma norma já declarada inconstitucional por decisão do Tribunal Constitucional perdem, com esta, o seu objecto e são, deste modo, afectados pela nulidade ⁸⁶. Tendo em atenção esta jurisprudência, ensina W. Skouris que a propagação da inconstitucionalidade, determinante de uma nulidade total, ocorrerá sempre que do sentido objectivo da lei resulte que entre o preceito principal e o preceito instrumental existe uma relação de *dependência* ou de *interdependência*⁸⁷. E remetendo-se a este ensinamento escreve entre nós Gomes Canotilho:

É evidente, porém, que haverá casos em que a nulidade parcial implicará a nulidade total. A nulidade parcial implicará a nulidade total quando, em consequência da declaração de inconstitucionalidade de uma norma, se reconheça que as normas restantes, conforme a constituição, deixam de ter *qualquer significado autónomo (critério da dependência)*; além disso, haverá uma nulidade total quando o preceito inconstitucional fazia parte de uma *regulamentação global* à qual emprestava sentido e justificação (*critério da interdependência*)⁸⁸.

Aplicando o essencial destes ensinamentos ao caso em apreço, mal poderá duvidar-se de que, segundo critérios puramente objectivos, existe uma terminante relação de *dependência*, no sentido apontado, entre o artigo 74.º do decreto examinando e as normas, já declaradas inconstitucionais pelo Conselho da Revolução, que previam a participação, nas eleições para as assembleias regionais, dos naturais da região respectiva que residissem noutra parcela do território nacional ou no estrangeiro. Em face de já operada inconstitucionalização dessa participação, as normas que — como a daquele artigo 74.º — obrigam à elaboração de listas dos naturais das regiões autónomas inscritos no recenseamento em local diferente do da região respectiva, essas normas perdem todo o significado e justificação autónomas; elas suporiam, para se manterem com sentido na ordem jurídica, precisamente a existência e a validade das normas já anuladas. É pois este um caso exemplar daquela relação de *dependência* que, segundo a doutrina apontada, conduz à *comunicação* ou *propagação* da nulidade que afecta o preceito principal ao preceito instrumental; e que, por esta via, conduz à inconstitucionalidade do preceito

⁸⁵ Tratar-se-ia então aqui de algo de análogo àqueles casos em que a Comissão tem considerado que o facto de o preceito questionado se encontrar já revogado faz com que o Conselho da Revolução não deva emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade daquele (cf. por último parecer n.º 22/82, desta Comissão, de 1 de Julho, ainda não publicado).

⁸⁶ Cf. Leibholz/Rinck, *Grundgesetz*, 6.ª ed., Köln, Otto Schmidt, 1980, p. 811, reportando-se à BVerfGE 11, 49. No mesmo sentido Maunz, in Maunz/Durig/ Hersog/Scholz, *Grundgesetz*, München, Beck, III, 1981, pp. 23 e segs. do comentário ao artigo 93.

⁸⁷ W. Skouris, *Teilnichtigkeit von Gesetzen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, pp. 31 e segs., 75 e segs., 83 e segs. e 86 e segs.

⁸⁸ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1980, pp. 462 e segs. (Itálicos no original. No lugar onde escrevemos «critério da dependência» lê-se no original, por lapso manifesto, «critério da independência».)

instrumental pela mesma razão e com os mesmos fundamentos da inconstitucionalidade do preceito principal.

Foi decerto esta motivação que esteve presente no parecer n.º 11/82 desta Comissão quando inconstitucionalizou o artigo 176.º, já referido, do Decreto-Lei n.º 267/80. E não parece que a aplicabilidade desta doutrina ao caso presente possa ser contestada na base de ela só ser pensada para hipóteses em que o preceito principal e o instrumental se encontrem *na mesma lei* e não, como no caso presente, em leis diferentes. Tendo havido, da parte do órgão competente — o Conselho da Revolução — uma decisão autónoma de apreciar a constitucionalidade do preceito instrumental já depois de ter declarado a inconstitucionalidade do preceito principal, não se vê por que é que a doutrina que em geral se reputa preferível em tema de comunicação da inconstitucionalidade haveria de modificar-se em atenção à circunstância, de todo fortuita e irrelevante, de o preceito principal e o instrumental constarem de diplomas diferentes.

Ora, como se disse já, a razão da inconstitucionalidade dos preceitos do Decreto-Lei n.º 267/80 que previam a participação nas eleições para uma assembleia regional de cidadãos não residentes na respectiva região (aquilo que aqui vimos chamando preceito principal) e que reuniu o voto unânime dos vogais que assinaram o parecer n.º 11/82 da Comissão foi a de que eles violavam o princípio, reflectido no artigo 4.º da Constituição, da unidade da cidadania, como expressão do princípio da unidade do Estado português consignado no artigo 6.º É pois *esse mesmo fundamento* que agora deve conduzir à inconstitucionalidade do artigo 74.º do decreto em análise (aquilo que aqui vimos chamando preceito instrumental). Sem prejuízo de alguns vogais continuarem a entender que se revela violado ainda o princípio da soberania popular, tal como a Constituição o configura na sua particular dimensão regional — tudo de acordo com as posições assumidas no parecer n.º 11/82. Só não poderá falar-se agora de violação do princípio da igualdade, inscrito no artigo 13.º da Constituição, pois que o artigo 74.º do decreto em apreço pretende valer tanto para a região autónoma dos Açores como para a da Madeira.

3. Uma referência muito breve a um último problema: alguns dos deputados intervenientes na discussão do diploma em apreço na Assembleia da República arguíram expressamente a sua inconstitucionalidade formal justamente com base em que o artigo 74.º, contendo uma solução de problema «respeitante às regiões autónomas» nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição, não teria sido precedido da respectiva e necessária audição dos órgãos dos governos regionais⁸⁹.

Efectivamente, do texto do decreto em apreço não consta aquela audição prévia. Não obstante, parece dever excluir-se aqui a possibilidade de ser detectada uma inconstitucionalidade formal. E isto porque, como se disse já, o artigo 74.º sob exame corresponde inteiramente ao artigo 176.º do Decreto-Lei n.º 267/80; e depende dos preceitos que, no Estatuto dos Açores e no decreto da Assembleia da República que continha o Estatuto da Madeira, consagravam a participação de naturais da região nela não residentes na eleição para a respectiva assembleia regional. Ora a verdade é que tanto o Estatuto dos Açores, como o decreto sobre o Estatuto da Madeira, como ainda o Decreto-Lei n.º 267/80, foram precedidos de audição dos órgãos dos governos regionais respectivos. E, pelas referidas razões de instrumentalidade do artigo 74.º do decreto em

⁸⁹ Cf. as intervenções dos Deputados Nunes de Almeida, António Vitorino e José Manuel Mendes (diferentemente a intervenção do Deputado Fernando Costa) no *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 57, de 26 de Fevereiro de 1982, pp. 2348 e segs.

exame e da sua correspondência ao artigo 176.º do Decreto-Lei n.º 267/80, não pode deixar de considerar-se que, relativamente à doutrina daquele artigo 74.º, o dever de audição foi cumprido.

V

Pelas razões e nos termos acabados de expor, a Comissão Constitucional emite parecer no sentido de que, relativamente ao Decreto n.º 80/11, da Assembleia da República («Lei do Recenseamento Eleitoral»):

1) O artigo 74.º viola o princípio, reflectido no artigo 4.º da Constituição, da unidade da cidadania, como expressão do princípio da unidade do Estado português contido no artigo 6.º da mesma lei fundamental, sendo por isso inconstitucional;

2) Os restantes preceitos não suscitam, em geral, dúvidas fundadas de constitucionalidade, nomeadamente à luz dos princípios da oficiosidade e da obrigatoriedade do recenseamento, constantes do n.º 2 do artigo 116.º da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 8 de Julho de 1982. — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Armindo Ribeiro Mendes* (com a declaração de que considero que o artigo 74.º do Decreto da Assembleia da República em apreciação viola igualmente o n.º 1 do artigo 116.º da Constituição, pelas razões constantes da minha declaração de voto anexa ao parecer n.º 11/82 desta Comissão) — *Raul Mateus* [em certa medida na linha da posição assumida no parecer n.º 11/82, e quanto à primeira conclusão, entendi que o artigo 74.º do decreto em causa, embora instrumental — e enquanto executa o núcleo de inconstitucionalidade de normas que dispunham (e algumas ainda dispõem quanto aos Açores) sobre a participação de naturais de cada região, mas residentes fora dela, na eleição da respectiva assembleia regional — viola directamente não só os princípios da unidade da cidadania e da unidade do Estado, mas também o princípio da soberania popular em dimensão democrático-representativa e na sua expressão regional] — *Messias Bento* (vencido nos termos da declaração de voto que junto) — *Joaquim Costa Aroso* (com a declaração de voto anexa) — *José Manuel Cardoso da Costa* (votou vencido — isto é, no sentido de que o Conselho da Revolução não deve pronunciar-se no sentido da inconstitucionalidade do decreto em apreço da Assembleia da República — pelas razões constantes da declaração de voto anexa) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em meu parecer, não existe justificação para que se vá declarar a inconstitucionalidade do Decreto n.º 80/II da Assembleia da República, de 25 de Fevereiro de 1982 (Lei do Recenseamento Eleitoral), com base no seu artigo 74.º

De facto:

1. Este artigo 74.º, que impõe às comissões de recenseamento a obrigação de enviarem, para as regiões autónomas, listas de cidadãos recenseados que, tendo ali nascido, lá não residam, *em si mesmo considerado*, não viola qualquer norma ou princípio constitucional. Designadamente, não viola o princípio da unidade do recenseamento, consagrado no artigo 116.º da Constituição. Ao menos, esta Comissão já assim o entendeu face a uma norma em tudo semelhante à que se contém neste artigo 74.º: a norma constante do artigo 176.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto⁹⁰.

A inconstitucionalidade deste artigo 74.º — semelhantemente ao que acontecia com o referido artigo 176.º do Decreto-Lei n.º 267/80 — só poderia, por isso, decorrer da circunstância de ele conter uma norma instrumental, «serviente» ou ancilar da do artigo 3.º, n.º 2, do mesmo Decreto-Lei n.º 267/80.

De facto, não se lhe descobre outra finalidade que não fosse a de assegurar o exercício do direito de voto que este último preceito garantia. Para além, naturalmente, de poder vir a desempenhar idêntica função relativamente a uma norma de teor semelhante, que viesse a ser editada para a Madeira

A inconstitucionalidade do artigo 74.º seria, assim, uma *inconstitucionalidade consequential* ou *por arrastamento*⁹¹.

Ora, esta inconstitucionalidade — se bem cremos — só deverá ser declarada quando a declaração atingir, simultaneamente, a «norma dominante». Só neste caso, de facto, a queda desta norma arrastará, inevitavelmente, a da «norma serviente», por esta não poder subsistir por si mesma.

Na presente hipótese, porém, a «norma dominante» — a do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 762/80 — já não se encontra em vigor, pois foi declarada inconstitucional pelo Conselho da Revolução (Resolução n.º 68/82, de 7 de Abril, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de Abril de 1982).

Consequentemente, a proposição normativa de que o artigo 74.º era portador ficou como que «dependurada», sem objecto, nem serventia, já que não vale como norma útil.

Mas, então, a sua inconstitucionalidade já não será reconhecível ou, pelo menos, operativa: não existe com autonomia, já que seria consequential; e a fonte de que derivaria deixou de produzir efeitos, por ter sido eliminada.

2. Objectar-se-á, no entanto, *ex adverso*, que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do citado artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/80, devem estender-se não apenas às normas instrumentais que, na ocasião, estivessem em vigor, mas também a todas aquelas que, entretanto, viessem a ser editadas com idêntico alcance. E esse seria o caso do artigo 74.º agora em apreciação.

Cremos, no entanto, que esta não é a maneira mais razoável de entender o alcance de uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

⁹⁰ Parecer n.º 11/82, ainda por publicar. Vide, no entanto, voto discordante do vogal Dr. Ribeiro Mendes.

⁹¹ Sobre inconstitucionalidade consequential, vide Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. 2.ª, p. 1421, (n. 1), 9.ª ed., 1976.

É que, tais declarações constituem «legislação negativa». Não parece, por isso, que devam atingir normas editadas posteriormente àquelas sobre que incidiram, ainda que de teor idêntico. De outro modo, correr-se-á o risco de bloquear o sistema jurídico. Na verdade, pode suceder que, num dado momento histórico, se imponha a declaração de inconstitucionalidade de uma determinada norma de direito infraconstitucional, e que circunstâncias posteriores venham reclamar, precisamente, a edição de uma norma de teor idêntico ao daquela que antes fora eliminada.

Só quando se esqueça que as normas e princípios constitucionais são muito compreensivos ou, então, quando se recuse de todo qualquer possibilidade de «interpretação constitucional evolutiva»⁹² se sentirá dificuldade em admitir aquela possibilidade.

3. De todo o modo, resulta do que já se disse que o artigo 74.º é um «nado-morto». E isto mesmo quando, olhando-se para além do comando que ele se propunha introduzir na ordem jurídica, se detiver o olhar sobre o princípio inconstitucional da subcidadania que informava o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/80, e que ele procurava servir.

Este princípio só o «animaria», só lhe daria vida — numa palavra, só relevaria — se a norma do artigo 3.º, n.º 2, ainda se achasse em vigor. Mas, tendo ela sido anulada, não pode o princípio que lhe estava subjacente vir afectar a validade de uma outra norma — a deste artigo 74.º —, só porque esta intentara, frustradamente, servi-lo.

Na verdade, a colaboração que o artigo 74.º se propunha dar a um tal projecto inconstitucional foi — assim se pode dizer — uma «tentativa impossível».

Colocada assim a questão, não hesitamos em afirmar que não é razoável fazer cair todo o Decreto n.º 80/II, aqui em apreciação, por causa do artigo 74.º Trata-se de uma consequência excessiva. E, aqui, como em tudo, tem de haver medida, proporcionalidade. Reclama-o, além do mais, o princípio da economia jurídica. — *Messias Bento*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Se o artigo 74.º em apreço é interpretado, como no parecer que obteve vencimento, no mesmo sentido da norma de que ele é a reprodução ou transposição — a do artigo 176.º da Lei Eleitoral para a assembleia regional dos Açores, Lei n.º 40/80, de 8 de Agosto —, deve considerar-se pura e simplesmente banido da ordem jurídica portuguesa, em virtude da anulação consequente à Resolução n.º 68/82, de 22 de Abril, do Conselho da Revolução. Esta resolução tem força obrigatória geral ou eficácia *erga omnes* e substituiu-se à norma que anulou. Tal eficácia prevalece sobre o que tinha a norma transposta, que, assim, nasce morta.

Se se opta por um sentido diferente, como o que acabou por prevalecer durante a discussão do diploma no Parlamento, então ele nada tem que ver com o problema do

⁹² A expressão é usada por Eduardo Garcia de Enterría «La Posibilidad Jurídica del Tribunal Constitucional», in *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, I, 1981, pp. 35 e segs., que afirma que «uma das funções políticas mais importantes do Tribunal Constitucional» é, justamente, «a de uma interpretação constitucional evolutiva que adapte o texto da Constituição às situações históricas mutáveis».

Sobre a interpretação das normas constitucionais, designadamente sobre o método tópico-problemático, vide J. C. Vieira de Andrade, *Direito Constitucional, Direitos Fundamentais*, pp. 199 e segs.

direito de voto dos cidadãos não residentes e não põe qualquer problema de constitucionalidade.

Em qualquer destes dois termos da alternativa, o Conselho da Revolução não deve emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade do diploma. — *Joaquim Costa Aroso*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei no sentido de que o Conselho da Revolução não deverá pronunciar-se pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 80/II, ora em apreço, pelos seguintes e resumidos fundamentos:

1. Acompanhando integralmente o parecer nas suas partes II e III, também aceito, decerto, que o artigo 74.º do diploma se conexas directamente com o princípio — inscrito no n.º 3 do artigo 11.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e que igualmente constava, quer do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, quer, no tocante à Madeira, do n.º 4 do artigo 17.º do Decreto da Assembleia da República n.º 322/I — segundo o qual os naturais das regiões autónomas, mesmo que nelas não residentes, participariam na eleição das respectivas assembleias regionais. Trata-se, portanto, segundo o desígnio do legislador, e como no parecer se salienta, de uma norma «instrumental» desse princípio.

Em meu modo de ver — e ainda aqui acompanho o Ex.^{mo} Relator e a maioria da Comissão — tal norma não é inconstitucional em si mesma, pois que a elaboração das listas nela prevista não contraria o princípio da unidade do recenseamento eleitoral, constante do artigo 116.º, n.º 2, da Constituição da República, e não viola qualquer outro princípio desta última. A sua inconstitucionalidade, pois, só poderia ser *consequencial* e derivada daquela de que enfermasse a norma ou princípio a que se destina a servir de instrumento.

Simplesmente, o dito princípio — o princípio «material» relativo à capacidade eleitoral activa, nas eleições para as assembleias regionais, dos naturais das regiões autónomas aí não residentes —, na medida em que chegou a encontrar expressão no nosso ordenamento jurídico-eleitoral (o que apenas sucedeu quanto aos Açores), foi dele erradicado pela Resolução n.º 68/82 do Conselho da Revolução (tomada no seguimento do parecer n.º 11/82 desta Comissão), a qual declarou a inconstitucionalidade, *inter alia*, do citado artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/80.

Sendo assim, a norma do artigo 74.º do diploma em apreço perdeu antecipadamente todo o conteúdo útil, enquanto norma «instrumental» do princípio acabado de referir: é uma norma que — sabe-se desde já — não é aplicável com esse sentido e alcance. Por isso se me afigura que, mais propriamente do que perante uma norma «inconstitucional», estamos perante uma norma «sem objecto».

Isto, a não se admitir que, por uma espécie de «conversão objectiva», ela pudesse vir a adquirir um outro sentido (já não conexas com o princípio eleitoral substantivo a cujo serviço fora primária ou primitivamente votada). Mas então também não seria inconstitucional, pois que, conforme já se disse, não contraria em si mesma nenhuma norma ou princípio da Lei Fundamental.

2. Ainda, porém, que as coisas se não considerem deste modo — ou seja: ainda que, consoante pensa a maioria da Comissão, o preceito do artigo 74.º do diploma em apreço (agora ele) deva ser havido, e *só por via de consequência*, como inconstitucional, ainda nesse caso entendo que o Decreto da Assembleia da República n.º 80/ II não deve, só por isso, ser declarado inconstitucional.

É que estamos situados no domínio da fiscalização preventiva da constitucionalidade, e uma tal fiscalização destina-se a evitar que do ordenamento jurídico entrem a fazer parte, e nele desencadeiem eficácia, normas que o desvirtuem, à luz dos princípios básicos a que tem de ancorar-se — ou seja, normas que permitam ou imponham comportamentos ou estabeleçam regimes institucionais e organizatórios contrários aos mesmos princípios. Ora, este objectivo do controlo prévio da constitucionalidade já se encontra alcançado relativamente a uma norma como a do artigo 74.º, aqui em causa: e foi-o através da Resolução n.º 68/82 do Conselho da Revolução, que declarou a inconstitucionalidade do princípio jurídico substantivo e do regime legal a que ela serviria de suporte. Uma vez emitida essa resolução, com efeito, tal norma deixou de poder surtir eficácia e de produzir no sistema jurídico o dano que a declaração preventiva da sua inconstitucionalidade (*rectius*, da inconstitucionalidade do diploma onde se insere) teria em vista impedir.

Por conseguinte, esta última declaração — por sobre acarretar o custo de se estender a todo um diploma cujas restantes normas não merecem qualquer censura — nada adiantará de um ponto de vista jurídico-constitucional, pois que nenhum novo efeito normativo virá juntar ao que a Resolução n.º 68/82 já produziu. — *José Manuel Cardoso da Costa*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

A doutrina que fez vencimento merece-me reservas, no tocante à proporcionalidade e, em geral, à razoabilidade da solução encontrada. Votei, contudo, o parecer por se me afigurar, no fim de contas, ser aquela solução a mais fundada, na perspectiva *jurídico-constitucional* portuguesa. Mas sem deixar de realçar a vertente política ou *político-jurídica* da questão, aliás assinalada no parecer [IV, n.º 2, alínea b)]. — *Rui de Alarcão*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 122/82

Nos termos da alínea *a)* do artigo 146.º e do n.º 1 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 2 do artigo 278.º, pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 80/II, de 25 de Fevereiro de 1982, da Assembleia da República, sobre a Lei do Recenseamento Eleitoral

Aprovada em Conselho da Revolução em 14 de Julho de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 171, de 27 de Julho de 1982.)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Decreto n.º 80/II, de 25 de Fevereiro de 1982

LEI DO RECENSEAMENTO ELEITORAL

A Assembleia da República decreta, nos termos do artigo 167.º, alínea f), da Constituição, o seguinte:

TÍTULO I

Recenseamento eleitoral

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

(Regra geral)

O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal.

Artigo 2.º

(Universalidade)

Todos os cidadãos que gozem de capacidade eleitoral devem ser inscritos no recenseamento.

Artigo 3.º

(Actualidade)

O recenseamento deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral.

Artigo 4.º

(Obrigatoriedade e oficiosidade)

1 — Todo o cidadão tem o direito e o dever de promover a sua inscrição no recenseamento, bem como de verificar se está inscrito e, em caso de erro ou omissão, de requerer a respectiva rectificação.

2 — Durante o período de inscrição as entidades recenseadoras são obrigadas a inscrever os eleitores no recenseamento, devendo, independentemente da iniciativa dos interessados, promover, nos termos do artigo 16.º, a inscrição de todos os titulares de direito de voto não inscritos de que possam ter conhecimento.

Artigo 5.º
(Unicidade da inscrição)

Ninguém pode estar inscrito mais do que uma vez no recenseamento.

Artigo 6.º
(Presunção de capacidade eleitoral)

1 — A inscrição de um cidadão no caderno do recenseamento implica a presunção de que tem capacidade eleitoral.

2 — A presunção referida no número anterior só pode ser ilidida, sem prejuízo do disposto no artigo 34.º, por documento, que a entidade recenseadora possua ou lhe seja apresentado, comprovativo da morte do eleitor ou de alteração da respectiva capacidade eleitoral.

3 — Sem prejuízo do disposto no artigo 34.º, o referido nos números anteriores não prejudica a competência dos tribunais para, quando solicitados pelas entidades recenseadoras, ordenarem a eliminação das inscrições dos cidadãos indevidamente inscritos.

Artigo 7.º
(Âmbito temporal do recenseamento)

1 — A validade do recenseamento é permanente.

2 — O recenseamento é actualizado anualmente.

Artigo 8.º
(Unidade geográfica do recenseamento)

A organização do recenseamento tem como unidade geográfica:

- a) No continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a freguesia;
- b) Em Macau, a área administrativa correspondente à entidade recenseadora;
- c) No estrangeiro, o distrito consular, o país de residência ou a área de jurisdição eleitoral dos postos consulares para o efeito definidos em lista elaborada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e publicada no *Diário da República*.

Artigo 9.º
(Local de inscrição no recenseamento)

1 — Os cidadãos eleitores são inscritos no local de funcionamento da entidade recenseadora da unidade geográfica da sua residência habitual.

2 — Salvo quanto aos cidadãos que aí vivam permanentemente, não pode ser considerado local de residência, para efeitos de recenseamento, qualquer edifício, fábrica, oficina, estabelecimento de assistência ou locais similares, ainda que pertencentes ao Estado ou outra pessoa colectiva pública.

CAPITULO II
Organização geral do recenseamento

Artigo 10.º
(Entidades recenseadoras)

1 — O recenseamento é organizado por comissões recenseadoras.

2 — As comissões recenseadoras são constituídas:

a) No continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, pelas juntas de freguesia e por um delegado nomeado por cada partido político com assento na última sessão da Assembleia da República;

b) No território de Macau pelas câmaras municipais e por um delegado nomeado por cada um dos partidos políticos com assento na última sessão da Assembleia da República;

c) No estrangeiro pelos postos consulares de carreira ou, quando estes não existam, pelas embaixadas com ou sem secção consular e por um delegado nomeado por cada partido político com assento na última sessão da Assembleia da República.

3 — Para os fins indicados no número anterior, os partidos políticos comunicam aos presidentes das comissões recenseadoras, até 10 dias antes do início do período anual de inscrição, os nomes dos seus delegados, entendendo-se, se os não indicarem naquele prazo, que confirmam os indicados anteriormente ou, no caso dos períodos de inscrição que imediatamente se sigam ao início de cada legislatura, que prescindem deles.

4 — As comissões recenseadoras têm uma duração de funções anual.

5 — Os delegados dos partidos não podem fazer parte de mais de uma comissão recenseadora.

6 — As comissões recenseadoras são presididas, conforme o caso, pelos presidentes das juntas de freguesia, pelos presidentes das câmaras municipais, pelos gerentes dos postos consulares de carreira, pelos encarregados das secções consulares das embaixadas ou pelo funcionário do quadro do pessoal diplomático com maior categoria a seguir ao embaixador.

7 — Só podem fazer parte das comissões recenseadoras cidadãos portugueses com capacidade eleitoral.

8 — As comissões recenseadoras funcionam, em princípio, nas sedes das juntas de freguesia, das câmaras municipais, dos postos consulares e das embaixadas, conforme o caso.

Artigo 11.º
(Colaboração dos partidos políticos)

1 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, qualquer partido legalizado pode colaborar com as comissões recenseadoras, competindo a estas, sem discriminações, orientar as tarefas do recenseamento e definir a necessidade e o âmbito daquela colaboração.

2 — A colaboração dos partidos políticos faz-se através das pessoas que aqueles indiquem às comissões recenseadoras até 5 dias antes do início do período do recenseamento.

Artigo 12.º
(Fiscalização dos partidos políticos)

1 — Para além do disposto nos artigos 35.º, 36.º e 57.º, os partidos políticos referidos nos 2 artigos anteriores têm poderes de fiscalização, podendo pedir informações e apresentar, por escrito, reclamações, estando as comissões recenseadoras constituídas na obrigação de prestar aquelas e receber estas.

2 — Das decisões das comissões recenseadoras relativas a pedidos de informação e a reclamações, que devem ser proferidas no prazo de 48 horas, podem os partidos políticos recorrer:

a) No continente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e em Macau, para o tribunal de comarca a que, segundo a divisão judicial do território, pertença à sede da comissão recenseadora;

b) No estrangeiro para o Tribunal da Comarca de Lisboa, nos termos do artigo 37.º, salvo quanto aos prazos de interposição e de decisão do recurso.

3 — Os recursos referidos no número anterior são interpostos no prazo de 2 dias e decididos definitivamente em igual prazo.

Artigo 13.º
(Coordenação e apoio das operações de recenseamento)

1 — No continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as câmaras municipais têm funções de coordenação e apoio nas operações do recenseamento eleitoral na área do respectivo município.

2 — No território de Macau as funções de coordenação e apoio são atribuídas ao serviço de administração civil.

3 — No estrangeiro, as funções de coordenação e apoio são atribuídas aos embaixadores.

Artigo 14.º
(Colaboração da assembleia de freguesia)

1 — Para a prossecução dos trabalhos de recenseamento, as comissões recenseadoras, quando julguem necessário, podem solicitar a colaboração da assembleia de freguesia.

2 — A assembleia de freguesia designa, de entre os seus membros, os cidadãos necessários para efeitos do disposto no n.º 1.

Artigo 15.º
(Elaboração do recenseamento)

1 — O recenseamento é elaborado pelas comissões recenseadoras durante o período normal de funcionamento das entidades referidas no n.º 8 do artigo 10.º devendo o mesmo ser alargado sempre que as operações a realizar o justifiquem ou se revele de manifesta utilidade para os cidadãos.

2 — As comissões recenseadoras anunciam através de editais a afixar nos lugares de estilo e, sempre que possível, através dos meios de comunicação social de âmbito regional os locais e períodos de funcionamento do recenseamento, bem como as suas alterações.

3 — Sempre que o número de eleitores ou a sua dispersão geográfica o justifique, a comissão recenseadora deve abrir postos de recenseamento em locais especialmente escolhidos para esse fim, identificando-os por letras e nomeando para eles delegados seus.

Os postos de recenseamento devem, no continente, Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e Macau, coincidir, sempre que possível, com secções de voto.

Artigo 16.º

(Actuação oficiosa das comissões recenseadoras)

1 — As comissões recenseadoras devem requisitar directamente a quaisquer organismos oficiais e solicitar a entidades privadas as informações ou esclarecimentos de que careçam, nomeadamente a indicação dos cidadãos a uns ou a outros ligados que devem ser recenseados.

2 — Com base nos elementos obtidos ou, tratando-se de cidadãos residentes no estrangeiro, também através da sua inscrição consular, as comissões recenseadoras procedem ao preenchimento dos verbetes relativos aos cidadãos ainda não recenseados.

3 — Os verbetes referidos no número anterior devem ser pessoalmente presentes aos cidadãos a que respeitem ou, no caso de residentes no estrangeiro, enviados sob registo postal para o efeito de colheita da assinatura ou da impressão digital.

4 — A prova da freguesia de naturalidade dos cidadãos inscritos officiosamente faz-se por qualquer dos meios referidos nos n.ºs 4 e 6 do artigo 20.º

Artigo 17.º

(Colaboração com forças de segurança)

1 — Em todas as localidades do continente, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e do território de Macau onde existam quartéis, secções ou postos da Guarda Nacional Republicana, da Guarda Fiscal ou da Polícia de Segurança Pública os respectivos comandantes mandam apresentar nas comissões recenseadoras, sempre que para tanto sejam por estas solicitados, os agentes indispensáveis para garantir a manutenção da ordem e a regularidade das operações de recenseamento eleitoral.

2 — Nos pedidos dirigidos aos comandantes das forças militarizadas referidas no número anterior devem as comissões recenseadoras indicar o tipo de serviço necessário e hora e local em que o mesmo deve ser prestado.

CAPITULO III

Operações de recenseamento

SECÇÃO I

Pedido de inscrição

Artigo 18.º

(Actualização do recenseamento)

1 — O período anual de inscrição para efeitos de actualização do recenseamento decorre, no território nacional e em Macau, durante o mês de Abril.

2 — No estrangeiro a inscrição decorre de 2 de Janeiro a 30 de Abril de cada ano.

Artigo 19.º
(Anúncio do período de inscrição)

1 — As comissões recenseadoras e, no continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, também as câmaras municipais anunciam, através de editais a afixar nos locais de estilo, o período de inscrição no recenseamento até 20 dias antes do seu início.

2 — As comissões recenseadoras funcionam sempre no último dia do prazo, ainda que este seja domingo ou feriado.

3 — A Comissão Nacional de Eleições, com a colaboração do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Administração Interna promoverá, pelos meios adequados, campanhas de esclarecimento sobre as operações de recenseamento.

SECÇÃO II
Modo de inscrição

Artigo 20.º
(Teor da inscrição)

1 — A inscrição dos cidadãos eleitores deve ser feita pelo seu nome completo, filiação, data e freguesia de nascimento e endereço postal completo.

2 — Da inscrição consta também o número e arquivo do bilhete de identidade, quando o cidadão o exhiba ou esse número possa ser apurado, ainda que haja expirado o seu prazo de validade.

3 — Quando o cidadão eleitor não possuir bilhete de identidade ou passaporte, a identificação faz-se por qualquer das seguintes formas:

a) Por meio de outro qualquer documento que contenha fotografia actualizada, assinatura ou impressão digital e que seja geralmente utilizado para identificação;

b) Reconhecimento da identidade do cidadão pela comissão recenseadora;

c) Através de dois cidadãos eleitores inscritos na mesma unidade geográfica, identificados nos termos do corpo deste número ou da alínea *a)*, e que atestem, sob compromisso de honra, a identidade do cidadão.

4 — A prova da freguesia de naturalidade faz-se por meio de bilhete de identidade quando este contenha tal indicação, ou por meio de certidão de nascimento, cédula pessoal, passaporte ou outro documento legal bastante, mesmo que haja expirado o respectivo prazo de validade, e ainda por meio de reconhecimento unânime dos membros presentes da comissão recenseadora.

5 — O reconhecimento previsto no número anterior deve constar do verbete de inscrição e ser assinado por todos os referidos membros.

6 — Quando o cidadão eleitor não possa fazer prova da freguesia de naturalidade por alguns dos meios indicados no n.º 4, a comissão recenseadora aceita a sua inscrição condicionada.

7 — No caso previsto no número anterior, a comissão recenseadora solicita à conservatória do registo civil da área da naturalidade declarada, ou à Conservatória dos Registos Centrais, a confirmação desta até 3 dias após o termo do período de inscrição, devendo a resposta ser dada no prazo de 5 dias.

8 — Até 8 dias após o termo do período de inscrição, pode o interessado fazer prova da freguesia de naturalidade por um dos meios referidos no n.º 4.

9 — Em caso de dúvida sobre a nacionalidade portuguesa dos cidadãos inscritos no recenseamento, devem as respectivas comissões recenseadoras solicitar à Conservatória dos Registos Centrais a necessária confirmação, à qual fica condicionada a validade da inscrição.

Artigo 21.º
(Processo de inscrição)

1

Os cidadãos promovem a sua inscrição no recenseamento mediante a apresentação de um verbete de inscrição, devidamente preenchido, de modelo anexo a esta lei.

2

O verbete de inscrição deve ser assinado pelo eleitor ou conter a sua impressão digital, se não souber assinar.

3

Se o eleitor não puder assinar o verbete nem apor a impressão digital por impossibilidade física, deve ser apresentado no acto da inscrição documento que ateste tal facto, passado pelo médico, excepto quando a notoriedade do mesmo o torne dispensável, devendo tal ser anotado pela comissão recenseadora no verbete de inscrição.

4

Se o eleitor não puder assinar o verbete nem apor a impressão digital, por ausência temporária determinada pelo exercício da sua profissão, deve ser apresentado, no acto da inscrição, documento que ateste tal facto, passado pelo superior hierárquico ou entidade patronal.

5

Quando a apresentação do verbete não for feita pelo próprio, deve o cidadão eleitor apresentante assiná-lo também, identificando-se pelo bilhete de identidade, ou fazendo reconhecer notarialmente a sua assinatura.

6 — Quando à comissão recenseadora, no acto da apresentação do verbete, se puserem fundadas dúvidas sobre a sanidade mental do cidadão eleitor, pode ela aceitar o verbete sob condição de o cidadão se submeter a uma junta de 2 médicos que atestarão o seu estado mental, no prazo de 5 dias.

7 — Quando o verbete for apresentado, deverá ser assinado e datado pela entidade recenseadora que o receba.

Artigo 22.º
(Regras especiais de inscrição no estrangeiro)

1 — Os cidadãos residentes no estrangeiro que, em razão da distância, não possam, sem grave incómodo, promover presencialmente ou por apresentante a sua inscrição no recenseamento nos termos do artigo anterior, podem fazê-lo por via postal, sob registo, para a respectiva entidade recenseadora, enviando o verbete de inscrição, e, no caso de transferência, também o respectivo impresso.

2 — Os cidadãos a que se refere o número anterior devem fazer a prova da identidade e da freguesia de naturalidade nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 20.º, podendo os documentos aí referidos ser aceites, ainda que expirado o seu prazo de validade.

3 — A exigência referida no n.º 2 não se aplica aos cidadãos cuja inscrição consular permita a prova da identidade e da freguesia de naturalidade, desde que o verbete de inscrição tenha sido devidamente assinado.

4 — No caso previsto no n.º 1 a assinatura ou a aposição da impressão digital devem ser presencialmente reconhecidas por entidade competente para o efeito, nos termos da lei do país onde o acto de reconhecimento for praticado.

Artigo 23.º
(Verbetes de inscrição)

1 — O verbete de inscrição é constituído pelo corpo do verbete e por dois destacáveis. O corpo e um destacável destinam-se à organização de ficheiros, na comissão recenseadora, pelo número de ordem de inscrição e pela ordem alfabética do último nome do cidadão eleitor, respectivamente.

2 — O ficheiro pelo número de inscrição é organizado, dentro de cada unidade geográfica, por postos de recenseamento, quando existam.

3 — O outro destacável destina-se a ser enviado, até 15 dias após o termo do processo de inscrição, à junta de freguesia da naturalidade do cidadão eleitor, onde será organizado um ficheiro por ordem alfabética do último nome.

O envio dos destacáveis é efectuado através das câmaras municipais, de acordo com as seguintes regras:

a) As comissões recenseadoras, findo o período de inscrição, farão entrega na câmara municipal do respectivo concelho de todos os destacáveis a enviar, devidamente repartidos por concelhos e, dentro destes, por freguesias;

b) Cada câmara municipal agrupará as colecções recebidas das comissões recenseadoras do respectivo concelho de acordo com o critério referido na alínea anterior, remetendo-as às câmaras municipais a que disserem respeito;

c) As comissões recenseadoras no estrangeiro farão a remessa dos destacáveis, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de acordo com o critério referido na alínea a), devendo este remetê-los, de acordo com o mesmo critério, às câmaras municipais a que disserem respeito;

d) As câmaras municipais destinatárias das colecções enviadas nos termos das alíneas anteriores procederão à sua entrega às respectivas juntas de freguesia.

Em todos os envios ou entregas em mão devem ser observadas as condições de segurança que garantam o seguimento em boas condições de conservação dos destacáveis.

4 — Em relação aos cidadãos eleitores nascidos em Macau, o destacável referido no número anterior deve ser enviado à câmara municipal correspondente à área da sua naturalidade e, em relação aos nascidos no estrangeiro, ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral do Ministério da Administração Interna para o efeito referido no número anterior e seguindo, com as necessárias adaptações, as mesmas regras.

5 — No caso de serem detectadas duplas inscrições, a entidade recenseadora da área da naturalidade ou o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral no caso de eleitores nascidos no estrangeiro, comunica imediatamente o facto ao tribunal competente, nos termos legais, o qual, independentemente de procedimento criminal nos termos do artigo 58.º, ordenará oficiosamente a anulação da última inscrição. Para o julgamento das infracções cometidas no estrangeiro é competente o tribunal da comarca de Lisboa.

Artigo 24.º
(Cartão de eleitor)

1 — No acto de inscrição é entregue ao cidadão um cartão de eleitor do modelo anexo a esta lei, devidamente autenticado pela comissão recenseadora, comprovativo da promoção da sua inscrição e do qual constem obrigatoriamente o número de inscrição, o nome, a freguesia e o concelho da naturalidade, ou, tendo nascido no estrangeiro, o país, número e arquivo do bilhete de identidade, se o tiver, e a data do nascimento.

2 — Em caso de extravio do cartão, deve o eleitor comunicar imediatamente o facto, por escrito, à comissão recenseadora, que emitirá novo cartão com a indicação de ser nova via.

Artigo 25.º

(Cadernos de recenseamento)

1 — A inscrição dos cidadãos eleitores consta de cadernos de recenseamento de folhas de modelo anexo a esta lei, pela ordem sequencial do número de inscrição.

2 — Há tantos cadernos quantos os necessários para que em cada um deles não figurem, sensivelmente, mais de 800 eleitores.

3 — A actualização dos cadernos é efectuada, consoante os casos, por meio de um traço, que não afecte a legibilidade, sobre os nomes daqueles que em cada unidade geográfica perderam a qualidade de eleitores, referenciando-se à margem o documento comprovativo da respectiva eliminação, ou por aditamento dos nomes dos novos inscritos.

4 — Os cadernos de recenseamento são numerados e rubricados em todas as suas folhas pela comissão recenseadora e têm termos de abertura e encerramento por ela subscritos, sendo este último anual.

5 — A numeração das folhas dos cadernos de recenseamento, sequencial e contínua de caderno para caderno, é única por comissão recenseadora ou posto de recenseamento e aqueles deverão ser anualmente recompostos de modo a mantê-los de acordo com o disposto no n.º 2.

6 — Os cadernos de recenseamento podem ser obtidos através de registo mecanográfico.

7 — No estrangeiro, os cadernos de recenseamento são obrigatoriamente dactilografados.

8 — Os cadernos de recenseamento são obrigatoriamente reformulados de 5 em 5 anos.

Artigo 26.º

(Transferência de inscrição)

1 — A transferência de inscrição no recenseamento por motivo de mudança de residência faz-se durante o período de inscrição, mediante a entrega, na comissão recenseadora da unidade geográfica da nova residência, do cartão de eleitor e a apresentação do verbete de inscrição e de um impresso de transferência de modelo anexo a esta lei.

2 — O impresso de transferência deve ser remetido, até 5 dias após o termo do prazo de inscrição e pelo seguro do correio, à comissão recenseadora onde o cidadão eleitor se encontrava recenseado, para efeitos de eliminação no caderno de recenseamento respectivo.

Artigo 27.º

(Mudança de residência no estrangeiro)

Em caso de mudança de residência de cidadão eleitor no estrangeiro, deve a nova residência ser obrigatoriamente comunicada pelo eleitor à respectiva comissão recenseadora, que, se for caso disso, promoverá as diligências necessárias à transferência da inscrição nos termos do artigo anterior.

Artigo 28.º
(Comunicação de óbito)

1 — Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º e com base nas relações enviadas pelas Conservatórias dos Registos Centrais e dos registos civis ao Centro de Identificação Civil e Criminal, do Ministério da Justiça, o Centro de Informática deste Ministério envia, mensalmente, ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, listas dos cidadãos falecidos com mais de 18 anos depois do fim do período de inscrição imediatamente anterior, contendo o nome, filiação, data e local do nascimento e número do bilhete de identidade, quando conhecido, e elaboradas por freguesias quanto aos nascidos no continente e regiões autónomas.

2 — O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral enviará às comissões recenseadoras da freguesia da naturalidade as listas respectivas.

3 — As comissões recenseadoras da freguesia da naturalidade ou aquele Secretariado, no caso de cidadãos nascidos no estrangeiro, enviarão extracto das listas às comissões recenseadoras onde os cidadãos se encontram recenseados.

Artigo 29.º
(Informações relativas a interditos e condenados)

1 — Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º, os juízes de direito e as auditorias dos tribunais militares no continente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e em Macau enviam mensalmente, por intermédio das respectivas secretarias, à comissão recenseadora da freguesia da naturalidade ou ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, no caso de cidadãos nascidos no estrangeiro, relação contendo os elementos de identificação referidos no artigo anterior dos cidadãos que, tendo completado 18 anos de idade, hajam sido objecto de sentença com trânsito em julgado que implique privação da capacidade eleitoral nos termos da respectiva lei.

2 — A comissão recenseadora da freguesia da naturalidade ou o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, conforme os casos, enviam extracto da relação às comissões em que os mesmos se encontrem recenseados.

Artigo 30.º
(Informações relativas a internados em estabelecimentos psiquiátricos)

1 — Os directores dos estabelecimentos psiquiátricos devem enviar mensalmente à comissão recenseadora da freguesia da naturalidade ou ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, no caso de cidadãos nascidos no estrangeiro, relação, contendo os elementos de identificação referidos no artigo 28.º, dos cidadãos que, tendo completado 18 anos, sejam internados por demência notoriamente reconhecida em virtude de anomalia psíquica, mas que não estejam interditados por sentença com trânsito em julgado, e anualmente, durante o período de inscrição, dos que,

estando internados nas mesmas condições, atinjam 18 anos até ao fim do período de inscrição.

2 — O mesmo procedimento deve ser adoptado quando aos cidadãos em questão tenha sido dada alta do estabelecimento psiquiátrico.

3 — A comissão recenseadora da freguesia da naturalidade ou o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, conforme os casos, enviam extracto da relação às comissões em que os mesmos se encontrem recenseados.

Artigo 31.º

(Comunicação de perda de nacionalidade)

1 — Para os efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 32.º, a Conservatória dos Registos Centrais envia mensalmente à comissão recenseadora da naturalidade ou ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, no caso dos cidadãos nascidos no estrangeiro, cópias dos assentos de perda de nacionalidade portuguesa dos cidadãos maiores de 18 anos depois do fim do período de inscrição imediatamente anterior.

2 — A comissão recenseadora da freguesia de naturalidade ou aquele Secretariado, conforme os casos, enviam cópias às comissões em que os mesmos se encontrem recenseados.

3

Artigo 32.º

(Eliminação e modificação de inscrições)

1— Devem ser eliminadas dos cadernos de recenseamento:

a) s inscrições que forem objecto de transferência; A

b) s inscrições de cidadãos abrangidos pelas incapacidades eleitorais previstas na lei; A

c) s inscrições dos cidadãos cujo óbito for officiosamente confirmado por informação prestada pela conservatória do registo civil, nos termos do artigo 28.º, ou pelas autoridades estrangeiras, por certidão ou por informação prestada à entidade recenseadora e confirmada a pedido desta pela respectiva conservatória; A

d) As inscrições dos que hajam perdido a nacionalidade portuguesa nos termos da lei e daqueles relativamente aos quais se comprove, por documento, que nunca a tiveram;

e) As inscrições declaradas indevidas pelos tribunais.

2 — Para cumprimento do disposto no artigo 34º, as eliminações referidas nas alíneas b), c), d) e e) do número anterior só são admitidas até 60 dias antes de cada acto eleitoral.

3 — Até 60 dias antes de cada acto eleitoral devem também as comissões recenseadoras efectuar nos cadernos de recenseamento as rectificações que tenham a sua origem em erros materiais, bem como as alterações tornadas necessárias por virtude de mudanças ocorridas na identidade dos cidadãos eleitores, comprovadas por documento que lhes seja apresentado.

4 — Até 55 dias antes de cada acto eleitoral, as comissões recenseadoras tornam públicas, através de editais, as relações dos cidadãos que foram eliminados dos cadernos de recenseamento nos termos das alíneas *b)*, *c)*, *d)* e *é)* do n.º 1 e, bem assim, as modificações operadas nos termos do n.º 3, para efeito de reclamação e recurso por eliminação, não eliminação ou modificações indevidas.

5 — Os editais referidos no n.º 4 são afixados nos lugares de estilo durante 8 dias.

6 — As reclamações efectuadas nos termos do n.º 4 podem ser apresentadas até 2 dias após o termo do prazo de afixação do respectivo edital. Os prazos para a decisão das reclamações, do recurso e da decisão deste são de 2 dias.

7 — À apreciação contenciosa do recurso aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 37.º

Artigo 33.º

(Comunicação de eliminações)

1— As eliminações efectuadas nos termos do artigo 32.º devem ser comunicadas à comissão recenseadora da área da naturalidade dos eliminados, ou ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, tratando-se de indivíduos nascidos no estrangeiro, para anotação nos respectivos ficheiros.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, no caso das eliminações efectuadas nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 32º, as comunicações devem conter ainda o número de inscrição anterior, a nova comissão recenseadora e o respectivo número de inscrição.

Artigo 34.º

(Período de inalterabilidade dos cadernos de recenseamento)

Os cadernos de recenseamento são inalteráveis nos 30 dias anteriores a cada acto eleitoral, devendo a comissão recenseadora lavrar os respectivos termos de encerramento no primeiro dia daquele período.

SECÇÃO III

Reclamações e recursos

Artigo 35.º

(Exposição de cópia dos cadernos)

1 — 10 dias depois de terminado o período de inscrição e durante 15 dias são expostas na sede das comissões recenseadoras cópias fiéis dos cadernos de recenseamento, para efeito de consulta e reclamação dos interessados.

2 — Os partidos políticos podem obter cópia ou fotocópia dos cadernos de recenseamento, desde que ponham à disposição das comissões recenseadoras os meios técnicos e humanos adequados e suportem os respectivos encargos

Artigo 36.º

(Reclamações)

1 — Durante o período de exposição de cópia dos cadernos pode qualquer cidadão eleitor ou partido político reclamar, por escrito, perante a comissão recenseadora, das omissões ou inscrições indevidas nos cadernos de recenseamento.

2 — A comissão recenseadora decide as reclamações nos 5 dias seguintes à sua apresentação e deve imediatamente afixar, até ao termo do prazo do recurso, as suas decisões na sede ou local de funcionamento, bem como nos postos de recenseamento, se existirem.

Artigo 37.º (Recursos)

1 — Das decisões das comissões recenseadoras podem recorrer, até 5 dias após a afixação da decisão, para o juiz de direito da comarca a que, segundo a divisão judicial do território, pertence a sede da comissão recenseadora, o reclamante, qualquer outro cidadão eleitor ou partido político.

2 — Com a petição de recurso, que será entregue na própria secretaria do tribunal, o recorrente deve oferecer testemunhas e quaisquer outros elementos de prova admitidos pela lei processual comum.

3 — Nos tribunais que tenham mais de um juízo, os recursos são distribuídos no próprio dia da entrada da petição na secretaria do tribunal aos vários juízos e pela ordem de apresentação.

4 — Tratando-se de recurso interposto contra decisão que confirme a regularidade de inscrição no recenseamento, o juiz, recebida que seja a petição, mandará imediatamente citar a parte prejudicada pelo provimento do recurso para responder, querendo, no prazo de 2 dias.

5 — O juiz decide nos 5 dias seguintes à interposição do recurso e manda notificar imediatamente da decisão a comissão recenseadora, o recorrente e os demais interessados.

6 — Das decisões da comissão recenseadora no estrangeiro cabe recurso no prazo de 5 dias para o tribunal da Comarca de Lisboa, que decidirá nos termos dos n.ºs 4 e 5.

7 — Das decisões do juiz cabe recurso, no prazo de 5 dias contados da notificação, para o tribunal da relação, que decidirá, em plenário e em última instância, no prazo de 3 dias.

8 — Será competente o tribunal da relação a que pertence o tribunal recorrido, segundo a divisão judicial do território.

9 — No caso de recursos provenientes das regiões autónomas, do território de Macau e do estrangeiro a sua interposição e fundamentação perante o Tribunal da Relação de Lisboa ou perante o tribunal da comarca de Lisboa, conforme os casos, pode ser feita por via telegráfica, sem prejuízo do imediato envio de todos os elementos de prova referidos no n.º 2.

10 — Em tudo o que não estiver especificamente regulado neste diploma aplicam-se as regras gerais do processo civil.

11 — Os processos são gratuitos e têm prioridade sobre o restante expediente do tribunal.

SECÇÃO IV

Cadastro, guarda e conservação do recenseamento

Artigo 38.º

(Número total de eleitores inscritos e cópia dos cadernos de recenseamento)

1 — No final do processo de recenseamento a comissão recenseadora comunica imediatamente ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, através da respectiva câmara municipal ou do Ministério dos Negócios Estrangeiros, consoante os casos:

- a) O número total de eleitores inscritos no ano anterior;
- b) O número das novas inscrições;
- c) O número de eliminações efectuadas;
- d) O número total de eleitores inscritos.

2 — As câmaras municipais devem indicar o número de eleitores inscritos na área do município.

3 — A comissão recenseadora envia até 60 dias após o termo do período de inscrição, devendo rubricar todas as folhas, cópia das folhas alteradas e acrescentadas nos cadernos eleitorais ou cópia fiel dos mesmos, se houverem sido totalmente reformulados:

- a) No continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, à câmara municipal;
- b) Em Macau, ao Serviço da Administração Civil;
- c) No estrangeiro, à Embaixada e ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

4 — A comissão recenseadora envia mensalmente às entidades mencionadas no número anterior relação dos nomes dos cidadãos eliminados nos termos desta lei, para garantia da fidelidade da cópia aí referida.

Artigo 39.º

(Guarda e conservação do material de recenseamento)

1 — Compete à comissão recenseadora a guarda e conservação dos cadernos de recenseamento e do restante material eleitoral.

2 — Quando a junta de freguesia da comissão recenseadora considere não dispor de condições para a guarda da documentação referida no número anterior, providenciará pela entrega de uma cópia fiel dos cadernos e do restante material eleitoral à autoridade militar ou militarizada mais próxima que possa garantir aquela guarda.

3 — Os cadernos de recenseamento podem ser destruídos 1 ano após a sua reformulação e os documentos manifestamente inúteis podem ser destruídos após 5 anos de arquivo.

4 — Sem prejuízo do normal desenvolvimento das operações de recenseamento ou processos eleitorais, pode a comissão recenseadora, a pedido de serviço público ou de qualquer outra entidade, devidamente autorizados pela Comissão Nacional de Eleições, permitir que sejam recolhidos dados dos cadernos eleitorais ou dos verbetes de inscrição, para tratamento estatístico ou elaboração de estudos sociológicos.

CAPITULO IV

Finanças do recenseamento

SECÇÃO I

Despesas do recenseamento

Artigo 40.º

(Despesas do recenseamento)

Constituem despesas do recenseamento eleitoral os encargos assumidos pela administração central e local no exclusivo interesse da preparação e execução do mesmo e da divulgação de elementos com ele relacionados.

Artigo 41.º

(Âmbito das despesas)

- 1 — As despesas do recenseamento são locais e centrais.
- 2 — Constituem despesas locais as realizadas, ao nível local, pelos órgãos autárquicos ou por qualquer outra entidade, com a preparação e execução do recenseamento.
- 3 — Constituem despesas centrais os encargos que, não sendo os referidos no número anterior, são assumidos pelo Ministério da Administração Interna ou por outras entidades a nível central, no exercício das suas funções, no âmbito dos processos de recenseamento.

SECÇÃO II

Pagamento de despesas

Artigo 42.º

(Pagamento de despesas)

- 1— As despesas de âmbito local serão satisfeitas:
 - a) As realizadas no continente, nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e em Macau por verbas inscritas no orçamento das respectivas autarquias locais, exceptuando as efectuadas por outras entidades no exercício de competência própria ou sem prévio assentimento daquelas, as quais serão por estas suportadas; b) As realizadas no estrangeiro pelas respectivas entidades recenseadoras através das verbas próprias inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- 2 — As despesas de âmbito central são satisfeitas pelo Ministério da Administração Interna, através do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, mediante verba para o efeito inscrita no respectivo orçamento, exceptuadas as realizadas por outras entidades no exercício da competência própria ou sem prévio assentimento daquele, as quais serão por estas suportadas.

Artigo 43.º
(Transferências de verbas)

1 — O Estado, através do Ministério da Administração Interna, cobrirá as despesas a que alude a alínea *a*) do n.º 1 do artigo anterior, mediante transferência de verbas do Orçamento Geral do Estado para o das autarquias locais do continente e regiões autónomas e do território de Macau, nos termos do número seguinte.

2 — A transferência a que alude o número anterior é processada a favor de câmaras municipais e o montante a transferir para cada município em relação a cada processo de recenseamento é calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Montante a transferir} = V + axE + bxF,$$

em que *V* é a verba mínima em escudos, por município, *E* o número de eleitores do município, *F* o número de freguesias do município e *a* e *b* coeficientes de ponderação expressos, respectivamente, em escudos por eleitor e em escudos por freguesia.

3 — Os valores *V*, *a* e *b* são fixados por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do director-geral do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

4 — A verba atribuída a cada município é por este transferida para as freguesias do concelho segundo critério idêntico ao estabelecido no n.º 2, substituindo-se o município por freguesia e esta por posto de recenseamento, podendo, contudo, as câmaras municipais reservar para si 10 % do respectivo montante.

Artigo 44.º
(Trabalho extraordinário)

1 — A execução de tarefas no âmbito dos trabalhos eleitorais por indivíduos vinculados, por qualquer título, à Administração Pública não dá direito a remuneração especial.

2 — Quando por exigência do serviço os trabalhos relativos à preparação e execução das operações do recenseamento devam ser executados para além do período normal de funcionamento, pode haver lugar a remuneração por trabalho extraordinário nos termos da legislação vigente.

3 — O recurso ao trabalho extraordinário deve limitar-se ao estritamente indispensável.

Artigo 45.º
(Atribuição de tarefas)

1 — No caso de se mostrar necessário o recurso à execução de trabalhos no âmbito das operações eleitorais por indivíduos não vinculados à Administração Pública, a remunerar por conta de verbas destinadas a despesas eleitorais, a medida dessa remuneração será a que for estabelecida por prévio acordo das partes interessadas, tendo em conta a natureza e a quantidade do trabalho a realizar.

2 — Os trabalhos a que se refere o número anterior poderão ser realizados a título de atribuição de tarefas ou por contratação eventual dos indivíduos destinados a executá-las, não podendo, neste último caso, os contratos ter duração superior a 90 dias improrrogáveis.

3 — A atribuição de tarefas ou a contratação de pessoal nos termos dos números anteriores poderá ser feita, sem precedência de outras formalidades, por simples despacho da entidade responsável pela gestão do respectivo orçamento.

4 — A contratação de pessoal nos termos do presente artigo não confere aos contratados a qualidade de agentes da Administração Pública.

5 — O recurso à atribuição de tarefa e contratação de pessoal deve limitar-se ao indispensável.

Artigo 46.º

(Exercício das funções de membro da comissão recenseadora)

Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, o exercício de funções de membro da comissão recenseadora não é remunerado.

Artigo 47.º

(Despesas com deslocações)

1 — A compensação de encargos a que deva haver lugar por deslocações realizadas por indivíduos não vinculados à Administração Pública no exercício de funções para que hajam sido designados, no âmbito das operações de recenseamento, obedece ao regime jurídico aplicável nesta matéria aos funcionários públicos.

2 — O pagamento a que deve haver lugar a título de ajuda de custo pelas deslocações a que se refere o número anterior será efectuado com base na média de escalões estabelecidos para a letra D da função pública.

Artigo 48.º

(Dispensa de formalidades legais)

1 — Na realização de despesas com o recenseamento eleitoral é dispensada a precedência das formalidades que se mostrem incompatíveis com os prazos e natureza dos trabalhos a realizar e que não sejam de carácter puramente contabilístico.

2 — A incompatibilidade referida no número anterior será determinada por despacho da entidade responsável pela gestão do orçamento pelo qual a despesa deve ser suportada.

Artigo 49.º

(Regime duodecimal)

A realização de despesas por conta de dotações destinadas a suportar encargos com o recenseamento eleitoral não está sujeita ao regime duodecimal.

TITULO II
Ilícito do recenseamento

CAPITULO I
Princípios gerais

Artigo 50.º
(Âmbito do Ilícito)

O âmbito do ilícito relativo ao recenseamento é constituído pelo conjunto das infracções criminais tipificadas, bem como pelo conjunto de infracções de carácter administrativo ou disciplinar, previstas nesta lei.

Artigo 51.º
(Concorrência com crimes mais graves)

As sanções cominadas nesta lei não excluem a aplicação de outras mais graves pela prática de qualquer crime previsto na legislação penal.

Artigo 52.º
(Circunstâncias agravantes gerais)

Para além das previstas na lei penal comum, constituem circunstâncias agravantes gerais do ilícito relativo ao recenseamento eleitoral:

- a) O facto de a infracção influir no resultado da votação;
- b) O facto de os agentes serem membros das entidades recenseadoras;
- c) O facto de os agentes serem candidatos, delegados dos partidos políticos ou eleitos não abrangidos na alínea *b*).

Artigo 53.º
(Punição da tentativa e do crime frustrado)

Nos crimes relativos ao recenseamento, a tentativa e o crime frustrado serão punidos da mesma forma que o crime consumado.

Artigo 54.º
(Não suspensão ou substituição por multa)

As penas aplicadas por infracções criminais dolosas relativas ao recenseamento eleitoral não podem ser substituídas por qualquer outra nem sequer suspensas.

Artigo 55.º
(Suspensão de direitos políticos)

A condenação a pena de prisão por infracção criminal relativa ao recenseamento eleitoral é obrigatoriamente acompanhada de condenação em suspensão de direitos políticos de 1 a 3 anos.

Artigo 56.º
(Prescrição)

1 — O procedimento por infracções criminais relativas ao recenseamento eleitoral prescreve no prazo de 5 anos a contar da prática do facto punível.

2 — Nas infracções previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 58.º o prazo de prescrição conta-se a partir do conhecimento do facto punível.

3 — O procedimento contra cidadãos que não hajam promovido a respectiva inscrição no recenseamento ou não hajam praticado qualquer acto necessário a essa inscrição prescreve no prazo de 1 ano a contar do primeiro dia do período anual de inscrição em que se verificou o facto punível.

Artigo 57.º

(Constituição dos partidos políticos como assistentes)

Para além dos casos estabelecidos na lei comum, qualquer partido político legalmente existente pode constituir-se assistente nos processos por infracções criminais relativas ao recenseamento cometidas na área do círculo eleitoral em que haja apresentado candidatos nas últimas eleições para a Assembleia da República.

CAPÍTULO II

Infracções relativas ao recenseamento

Artigo 58.º

(Inscrição dolosa)

1 — Aquele que, sabendo não ter capacidade eleitoral, promover, com dolo, a sua própria inscrição no recenseamento será punido com pena de prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$.

2 — Aquele que, com dolo, não cancelar uma inscrição indevida ou prestar falsas declarações ou informações com o fim de obter a sua inscrição no recenseamento incorre nas penas referidas no número anterior.

3 — Aquele que, com dolo, se inscrever mais de uma vez ou promover a inscrição do mesmo cidadão no recenseamento eleitoral em dois ou mais locais de recenseamento será punido com pena de prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

4 — Aquele que, com dolo, organizar a inscrição no recenseamento de quem não tiver capacidade eleitoral será punido com pena de prisão de 2 a 8 anos e multa de 100 000\$ a 200 000\$.

Artigo 59.º

(Passagem ou recusa injustificada de documentos)

A entidade patronal, o superior hierárquico ou o médico que, sem motivo justificado, passar, ou se recusar a passar, documento comprovativo da impossibilidade física ou de ausência temporária para efeitos do artigo 21.º, n.ºs 3 e 4, é punido com pena de prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 60.º

(Falsificação do cartão de eleitor)

Aquele que, com intuítos fraudulentos, modificar ou substituir o cartão de eleitor será punido com pena de prisão de 6 meses a 1 ano e multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 61.º

(Não cumprimento do dever de Informação para efeitos do recenseamento)

Os responsáveis pelo envio das relações de cidadãos previstas nos artigos 28.º, 29.º, 30.º e 31.º ou das informações previstas no artigo 16.º que não cumprirem a respectiva obrigação serão punidos com multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 62.º

(Obstrução à Inscrição)

1 — Aquele que, no continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no intuito de impedir a sua inscrição no recenseamento eleitoral, recusar o preenchimento ou a assinatura do verbete ou a aposição nele da impressão digital será punido com multa de 5000\$ a 50 000\$.

2 — Aquele que, por violência, ameaça ou artifício fraudulento, determinar um eleitor a não se inscrever no recenseamento eleitoral, ou o levar a inscrever-se fora da unidade geográfica ou do local competente ou fora do prazo, será punido com prisão de 6 meses a 1 ano e multa de 5000\$ a 50 000\$.

3 — Se o facto referido no número anterior for praticado por qualquer membro da comissão recenseadora ou por delegação de partido político, a prisão será de 1 a 2 anos.

Artigo 63.º

(Obstrução à detecção de duplas inscrições)

Aquele que, com dolo, não cumprir o disposto no artigo 23.º, n.ºs 3, 4 e 5, será punido com pena de prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 64.º

(Impedimento à verificação de inscrição no recenseamento)

1 — Os membros da comissão recenseadora que não expuserem as cópias dos cadernos de recenseamento no prazo do artigo 35.º serão punidos com multa de 1000\$ a 10 000\$ e, havendo dolo, com prisão de 6 meses a 2 anos.

2 — Os membros das comissões recenseadoras que dolosamente obstarem a que os cidadãos examinem a cópia do caderno de recenseamento serão punidos com prisão até 1 ano e multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 65.º

(Não correcção dos cadernos)

Os membros da comissão recenseadora que, por negligência, não procedam à correcção dos cadernos de recenseamento ou não cumpram, nos seus precisos termos, o disposto no artigo 25.º serão punidos com a multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 66.º

(Falsificação de documentos destinados à Inscrição no recenseamento eleitoral e de cadernos de recenseamento)

1 — Aquele que, por qualquer modo, com dolo, viciar, substituir, suprimir, destruir ou alterar os cadernos de recenseamento, ou que, também dolosamente, viciar, substituir ou de algum modo falsificar documentos necessários à inscrição no recenseamento eleitoral, será punido com prisão maior de 2 a 8 anos e multa de 200 000\$ a 300 000\$.

2 — Ficam sujeitos à mesma pena os membros da comissão recenseadora que, dolosamente, não procedam à elaboração e correcção dos cadernos de recenseamento nos termos do artigo 25.º

Artigo 67.º

(Denúncia caluniosa)

Aquele que, dolosamente, imputar a outrem, sem fundamento, a prática de qualquer infracção relativa ao recenseamento eleitoral será punido com as penas aplicáveis à denúncia caluniosa.

Artigo 68.º

(Não cumprimento de outras obrigações impostas por lei)

1— Aquele que injustificadamente não cumprir, nos seus precisos termos, quaisquer obrigações que lhe sejam impostas pela presente lei ou não praticar os actos administrativos que sejam necessários para a sua pronta execução ou retardar o seu cumprimento será, na falta de incriminação especial, punido com a multa de 1000\$ a 10 000\$, sem prejuízo da correspondente responsabilidade disciplinar.

2— Consideram-se motivos justificados para o incumprimento das obrigações a que se refere o número anterior, quanto aos cidadãos residentes no estrangeiro, designadamente:

- a) A integração efectiva na comunidade jurídico-política da residência;
- b) A possibilidade de verificação de prejuízos, decorrente da ordem jurídica do país de residência.

TÍTULO III

Disposições finais e transitórias

Artigo 69.º

(Eleição durante o processo de recenseamento)

As eleições efectuem-se sempre com base na última actualização do recenseamento, a qual se considera completa com o encerramento das operações de recenseamento, nos termos do artigo 38.º

Artigo 70.º

(Poderes dos postos de recenseamento)

Os membros dos postos de recenseamento designados nos termos do artigo 15.º têm, no cumprimento das obrigações que lhes estão atribuídas por esta lei, os mesmos poderes dos membros da comissão recenseadora.

Artigo 71.º
(Revogação de legislação anterior)

Consideram-se revogadas as disposições do Código Administrativo que estejam em contradição com o disposto nesta lei, bem como a Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, e sua legislação complementar.

Artigo 72.º
(Isenções)

São isentos de quaisquer taxas, emolumentos, imposto do selo e imposto de justiça, conforme os casos:

- a) As certidões a que se refere o artigo seguinte;
- b) Todos os documentos destinados a instruir quaisquer reclamações ou recursos previstos nesta lei;
- c) As procurações forenses a utilizar em reclamações e recursos previstos na presente lei, devendo as mesmas especificar os processos a que se destinam;
- d) Os reconhecimentos notariais para efeitos de recenseamento.

Artigo 73.º
(Passagem de certidões)

1 — São obrigatoriamente passadas, a requerimento de qualquer interessado, no prazo de 5 anos, as certidões necessárias para o recenseamento eleitoral.

2 — Em igual obrigatoriedade ficam constituídas as comissões recenseadoras quanto às certidões que lhes sejam requeridas relativas ao recenseamento.

Artigo 74.º
(Listas de naturais das regiões autónomas)

1 — No final de cada período de actualização do recenseamento eleitoral, as comissões recenseadoras, exceptuando as da Região Autónoma dos Açores, enviarão à Secretaria Regional da Administração Pública do Governo Regional dos Açores uma lista mencionando o nome, número de inscrição no recenseamento e endereço postal completo dos naturais da Região Autónoma dos Açores que aí se inscreveram.

2 — O mesmo procedimento deverá ser adoptado quanto aos naturais da Região Autónoma da Madeira, sendo a lista enviada para a Direcção Regional da Administração Pública do Governo Regional da Madeira.

Artigo 75.º
(Eleições locais de Macau)

A presente lei não se aplica às eleições locais do território de Macau, para as quais haverá um recenseamento próprio.

Artigo 76.º
(Modelos de recenseamento)

São aprovados os impressos cujos modelos se publicam em anexo.

Artigo 77.º
(Entrada em vigor)

Esta lei entra em vigor no dia 1 de Setembro de 1982.

Aprovada em 25 de Fevereiro de 1982.

ANEXOS

1. Cartão de eleitor

(Frente)

REPÚBLICA  PORTUGUESA

CARTÃO DE ELEITOR

UNIDADE GEOGRÁFICA DE RECENSEAMENTO	
NOME	N.º DE INSCRIÇÃO
	Impressão digital
ASSINATURA	

CONSERVE ESTE CARTÃO

Formato A6

(Verso)

BILHETE DE IDENTIDADE OU OUTRO CARTÃO IDENTIFICATIVO		
Número:	Arquivo:	
DATA DO NASCIMENTO		
Freguesia	NATALIDADE	Concelho/País:
DATA E AUTENTICAÇÃO		

Formato A6

2. Verbete de inscrição

RECENSEAMENTO ELEITORAL

VERBETE DE INSCRIÇÃO

ESCRIVER COM LETRUCULAS E NOS ESPAÇOS EM BRANCO

RECENSEAMENTO ELEITORAL

ESTRÁGEM DESTINADO À PRESEÇA DA NATURALIDADE DO AD STAPE

FILIAÇÃO

Nome completo do cidadão

Residência

Freguesia e Concelho

Distrito Consular e País

País

Mãe

RECENSEAMENTO ELEITORAL

ESTRÁGEM DESTINADO AO FICHEIRO ALFABÉTICO

Residência

Freguesia e Concelho

Distrito Consular e País

Data do nascimento

Nº do B. I., ou outro cartão identificativo

RECENSEAMENTO ELEITORAL

VERBETE DE INSCRIÇÃO

ESCRIVER COM LETRUCULAS E NOS ESPAÇOS EM BRANCO

RECENSEAMENTO ELEITORAL

ESTRÁGEM DESTINADO À PRESEÇA DA NATURALIDADE DO AD STAPE

FILIAÇÃO

Nome completo do cidadão

Residência

Freguesia e Concelho

Distrito Consular e País

País

Mãe

RECENSEAMENTO ELEITORAL

ESTRÁGEM DESTINADO AO FICHEIRO ALFABÉTICO

Residência

Freguesia e Concelho

Distrito Consular e País

Data do nascimento

Nº do B. I., ou outro cartão identificativo

(Verso)

OUTRO CARTÃO IDENTIFICATIVO	Designação			EM CASO DE TRANSFERÊNCIA NÚMERO DE INSCRIÇÃO E COMISSÃO RECONHECEDORA ANTERIORES	SABE LER E ESCRREVER ? <i>(Responda a quem não interessar!)</i>	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
	Entidade emissora	Número	Data de emissão			RECONHECIMENTO NOTARIAL DA ASSINATURA DO APRESENTANTE, CASO NÃO POSSUA BILHETE DE IDENTIDADE	
APRESENTANTE							
Nome completo				Nº do B. I. - n.º Ars. / Ident.			
Assinatura				DATA DA INSCRIÇÃO			
Assinatura do membro da Comissão Recensora							
INSCRIÇÃO REALIZADA E RECONHECIDA NOS TERMOS DO ART.º 217.º N.º 2.	RECONHECIMENTO DA IDENTIDADE DO CANDIDATO ELEITOR NOS TERMOS DO ART.º 221.º N.º 1.ª ALÍNEA 1.ª.		RECONHECIMENTO DA IDENTIDADE DO CANDIDATO ELEITOR NOS TERMOS DO ART.º 221.º N.º 1.ª ALÍNEA 1.ª.		RECONHECIMENTO DA NATURALIDADE PARA COMISSÃO RECONHECEDORA NOS TERMOS DO N.º 1.º DO ART.º 221.º		
	Assinatura		Assinatura e Nº de inscrição				
			Assinatura e Nº de inscrição				

INTEIRO

EM BRANCO

NATURALIDADE NO CONTINENTE, ILHAS E MARIAS	Freguesia			
	Concelho		REGIÃO AUTÓNOMA	
N.º DE ESTRANHEIRO	País			
	Data do nascimento	Nº do B. I. de identidade	Número de identificação	
Outro cartão identificativo - Designação, Entidade emissora, Número e Data				
EM CASO DE TRANSFERÊNCIA NÚMERO DE INSCRIÇÃO E COMISSÃO RECONHECEDORA ANTERIORES			ASSINATURA E CAPIMBO DA COMISSÃO RECONHECEDORA	
			DATA DE INSCRIÇÃO: ____/____/____	

CDR - SÉPVA

Formato A4

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 24/82

Dever de audição dos órgãos regionais — Questões respeitantes às regiões autónomas — Competência administrativa do Governo.

I

1. Ao abrigo do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea *b*) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril (Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira), o presidente da assembleia regional da Madeira enviou ao Conselho da Revolução o texto da Resolução n.º 3/82/M, de 27 de Abril de 1982, desta mesma assembleia regional, nos termos da qual é solicitado ao referido órgão de soberania a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n.º 1-A do Governo da República, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Janeiro de 1982.

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

2. Consta da referida resolução da assembleia regional da Madeira que o Governo da República definiu, através da resolução agora impugnada, «normas destinadas a fixar a média do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 %», as quais são de âmbito nacional e abrangem, por isso, aquela região autónoma. Sucede, porém, que «os órgãos da região autónoma da Madeira não foram ouvidos, pelo que foi violado o disposto no n.º 2 do artigo 231.º da Constituição da República» (a fl. 4 dos presentes autos de parecer).

Notificado o Primeiro-Ministro, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho (Estatuto da Comissão Constitucional), não apresentou qualquer resposta acerca do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Cumprе, pois, elaborar o solicitado parecer.

II

3. A Resolução n.º 1-A do Conselho de Ministros da República Portuguesa foi aprovada em 23 de Dezembro de 1981 e publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Janeiro de 1982.

No seu preâmbulo pode ler-se que «existe uma ligação estrita entre a subida dos salários e o aumento dos preços para além dos acréscimos reais do produto nacional».

Afirma-se igualmente que «a experiência dos anos recentes no nosso país revelou as consequências gravosas de tal ciclo vicioso, no qual os salários cresceram mais depressa do que a produção e agravaram a subida do custo de vida».

Depois de aí se observar que a repercussão dos salários nos preços é diferente, consoante se trata de empresas privadas ou de empresas públicas — no primeiro caso o pagamento é directamente feito pela generalidade dos cidadãos consumidores, ao passo que no segundo ou se verifica um agravamento dos preços e tarifas ou então acaba por ocorrer, a prazo, a própria inviabilidade económico-financeira das empresas —, o Governo declara entender ser necessário «definir normas destinadas a fixar a média desejável do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 %, idêntico ao da taxa de inflação para o mesmo ano». Afirma-se igualmente que o esquema normativo adoptado não é rígido, uma vez que tem em conta «a livre iniciativa e responsabilidade dos parceiros sociais na negociação e fixação de tabelas salariais».

A regulamentação editada insere-se numa estratégia de combate à inflação, ataque que é apontado não apenas como um objectivo prioritário do Governo, mas como um «desígnio que responsabiliza politicamente também os parceiros sociais, pela forma como prosseguem os seus legítimos interesses».

Depois de vários considerandos, que são respeitantes aos valores de actualização percentual das tabelas salariais e outras cláusulas com expressão pecuniária, tabelas de remunerações mínimas, períodos de vigência e caracterização económico-financeira dos respectivos sectores produtivos, a parte dispositiva da resolução agora impugnada contém os seguintes preceitos:

1 — As empresas só poderão considerar como componente dos custos, para efeitos de fixação de preços ou tarifas, acréscimos de massa salarial global até ao limite de 17 %.

2 — As empresas que excederem os parâmetros ora definidos ficam sujeitas ao agravamento das contribuições para a segurança social, nos termos estabelecidos pela Lei do Orçamento

3 — As empresas que não observarem os parâmetros anteriormente definidos poderão ficar sujeitas a restrições nas bonificações das taxas de juro de crédito bancário, sempre que a sua fixação não esteja vinculada por lei ou contrato já outorgado.

4 — Sem prejuízo das medidas aprovadas pela Resolução n.º 163/80, de 15 de Abril, publicada no *Diário da República*, de 9 de Maio, os conselhos de gerência das empresas públicas, antes do início das negociações dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, deverão apresentar ao Ministro da tutela os documentos previsionais de gestão para 1982, evidenciando os pressupostos subjacentes, nomeadamente os aumentos tarifários previstos⁹³.

⁹³ Parece, aliás, haver uma certa desconformidade entre a previsão do n.º 2 desta resolução e o artigo 6.º da Lei n.º 40/81, de 31 de Dezembro. Ao passo que a Resolução n.º 1-A do Conselho de Ministros se refere a acréscimos da *massa salarial global* superiores a 17 %, o artigo 6.º da Lei do Orçamento para 1982 trata de aumentos superiores a 19 % das *tabelas salariais*. É evidente que os conceitos de *massa salarial global* e de *tabelas salariais* não são idênticos, sendo difícil ajuizar sobre se as duas percentagens diferentes são numericamente equivalentes ou não.

É o seguinte o teor do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 40/81:

Os conselhos de gerência das empresas públicas serão responsáveis pela observância dos parâmetros e directivas aplicáveis à negociação colectiva por parte da respectiva empresa⁹⁴.

4. A resolução do Conselho de Ministros cuja constitucionalidade é impugnada contém *normas jurídicas*, não se limitando a estabelecer orientações programáticas no domínio das políticas económicas do Estado. Embora no domínio da fiscalização *a posteriori*, pode entender-se que está impugnada a constitucionalidade das próprias normas e não propriamente do diploma na sua globalidade.

Trata-se, aliás, de normas jurídicas gerais e abstractas, contidas num acto sem força de lei, sendo indubitavelmente susceptíveis de fiscalização *a posteriori* em matéria de constitucionalidade⁹⁵.

Na verdade, a Resolução n.º 1-A cria preceitos de natureza jurídica, gerais e abstractos, dirigidos à generalidade das empresas que se encontrem em determinadas situações (n.ºs 1, 2 e 3) ou aos conselhos de gerência de empresas públicas (n.º 4), normas

«Fica o Governo autorizado a aumentar as contribuições para a segurança social durante o ano de 1982 relativamente aos sectores ou empresas cujas tabelas salariais sofram aumentos superiores a 19 % por um período de 12 meses» (tal agravamento é designado como *contribuição extraordinária para a segurança social*).

⁹⁴ Deve chamar-se a atenção para a circunstância de o primeiro considerando da resolução estar redigido de forma obscura e de introduzir distinções que não têm acolhimento na parte preceptiva da mesma: aí se afirma que, «na actualização dos valores das tabelas salariais e demais cláusulas com expressão pecuniária constantes dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, o *acréscimo máximo da massa salarial global, considerado correspondente à prossecução do objectivo de 17 % na taxa de inflação para 1982, é de 17 % ou de 15 % do valor da massa salarial emergente da aplicação do respectivo instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, consoante a empresa ou sector de actividade sejam considerados, respectivamente, em situação económico-financeira normal ou em situação de crise, e que o primeiro valor poderá ser ultrapassado em 2 % sem penalização sempre que a empresa ou sector apresentem ganhos de produtividade*» (o itálico não consta do texto do preâmbulo).

⁹⁵ No parecer n.º 39/79 desta Comissão considerou-se não ser susceptível de fiscalização *a posteriori* de constitucionalidade uma resolução do Conselho de Ministros de conteúdo não apenas concreto como também individual (autorização conferida a uma empresa pública jornalística para iniciar um processo eventualmente conducente à alienação da totalidade ou de parte do património da ex-Sociedade Nacional de Tipografia, S. A. R. L.). Aí se escreveu:

Ao Conselho da Revolução compete, de harmonia com o artigo 281.º, n.º 1, apreciar e declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas — de quaisquer normas e não de quaisquer actos.

O que sejam normas é, como se sabe, também extremamente controvertido. Todavia, para efeito desta disposição, elas têm sido tomadas pela Comissão Constitucional num sentido: no sentido de estatuições correspondentes a actos com força de lei, sejam gerais e abstractos ou particulares e concretos, e no sentido de estatuições gerais e abstractas contidas em actos sem força de lei (in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 11.º, Lisboa, 1981, p. 6).

Sobre a possibilidade de o Conselho da Revolução apreciar a constitucionalidade de normas de conteúdo concreto e individual, constantes de acto com força de lei, vejam-se os pareceres n.ºs 3/78, 6/78 e 16/79 (in *Pareceres* [...], vol. 4.º, Lisboa, 1979, pp. 221 e segs. e 303 e segs., e vol. 8.º, pp. 205 e segs.) e ainda o parecer n.º 13/82 (não publicado).

que se aplicam, por isso, a uma generalidade de destinatários e são repetíveis na sua eficácia, nomeadamente quando impõem obrigações, estabelecem pressupostos de aplicação de regimes mais gravosos de natureza financeira ou bancária ou criam responsabilidades disciplinares quanto aos titulares de certos órgãos de gestão de empresas públicas.

5. A prática constitucional na vigência da Lei Fundamental de 1976⁹⁶ mostra que são relativamente frequentes os casos de resoluções do Conselho de Ministros do Governo da República (ou mesmo de resoluções dos plenários dos governos regionais) que têm conteúdo normativo e são publicadas no jornal oficial⁹⁷. E, se é certo que continuam a ser discutíveis a sua natureza jurídica, o seu valor normativo e os requisitos da eficácia externa, bem pode dizer-se — como se escreveu no parecer n.º 39/79 desta Comissão — que «uma coisa é certa: tais resoluções não são actos legislativos, não são leis em sentido formal ou actos com força de lei».

E, como continua o mesmo parecer, não o são «porque a competência legislativa do Governo somente pode exercer-se através de decretos-leis (artigo 201.º) e os

⁹⁶ Na vigência da Constituição Política de 1933, a doutrina publicista não se referia à existência de resoluções normativas do Conselho de Ministros, não havendo qualquer teorização acerca da admissibilidade constitucional de tais diplomas de natureza não legislativa ou regulamentar. Cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., com a colaboração de Freitas do Amaral, vol. I, Coimbra, 1973, pp. 106 e segs., e, na prática constitucional, por exemplo, a resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económico» de 16 de Novembro de 1971, in *Diário do Governo*, 1.ª série, de 10 de Julho de 1972.

Sobre a competência política e administrativa do conselho de ministros do anterior regime veja-se Marcello Caetano, *ob. cit.*, vol. I, 10.ª ed., pp. 263 e segs., e F. Lucas Pires, «O Conselho de Ministros», in *Boletim da Faculdade de Direito*, separata do vol. XLV (1969).

Anote-se que no artigo 2.º do Regulamento da Imprensa Nacional, aprovado pelo Decreto n.º 40 424, de 7 de Dezembro de 1955, se previa a publicação na 1.ª série do então *Diário do Governo*, das «resoluções de interesse geral do Conselho de Ministros e dos Conselhos Económicos, de Defesa Nacional, Corporativo, para o Comércio Externo ou outros criados por lei para coordenação ministerial» [§ 1.º, alínea b) 1.ª parte]. Esta norma foi, aliás, substituída pela alínea b) do artigo 1.º do Decreto n.º 365/70, de 5 de Agosto (cf. Marcello Caetano, *ob. cit.*, 10.ª ed., vol. I, pp. 108 a 110). Vejam-se ainda os artigos 18.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de Dezembro, e 5.º e 62.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 225/72, de 4 de Julho (Estatuto da Imprensa Nacional-Casa da Moeda), e Jorge Miranda, *Decreto*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Coimbra, 1974, p. 7. Sobre a fórmula das resoluções do Conselho de Ministros consulte-se a Portaria n.º 362/72, de 30 de Junho [n.º 1.º, alínea o)].

⁹⁷ Tal publicação é imposta então pelo artigo 122.º da Constituição. Note-se que a Lei n.º 8/77, de 1 de Outubro, alterou a redacção da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro, passando então a particularizar-se, entre as resoluções que devem ser publicadas no *Diário da República*, 1.ª série, as «resoluções do Conselho de Ministros tomadas em execução da Constituição ou da lei». Cf. ainda os estatutos da empresa pública Imprensa Nacional-Casa da Moeda, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 333/81, de 7 de Dezembro [artigos 6.º, n.º 1, alíneas a) e l), e 40.º], e pelo Despacho Normativo n.º 15/82, de 9 de Fevereiro, do Secretário de Estado da Presidência de Conselho de Ministros (in *Diário da República*, 1.ª série, de 20 de Fevereiro de 1982).

Sobre a publicação das resoluções dos governos regionais nos jornais oficiais das respectivas regiões autónomas podem ver-se os decretos regionais n.ºs 1/77/A, de 10 de Fevereiro (Açores) [artigo 8.º, alínea d)] e 6/77/M, de 21 de Abril (Madeira) [artigo 8.º, alínea d)].

actos legislativos somente podem ser definidos como tais pela Constituição. Nem poderia deixar de ser de outro modo, sob pena de se frustrar a interdependência dos órgãos de soberania (artigo 114.º, n.º 1), evitando o Governo, designadamente, a sujeição das leis de sua autoria a ratificação pela Assembleia da República (artigo 172.º) ou a fiscalização preventiva de constitucionalidade pelo Conselho da Revolução (artigo 277.º)⁹⁸».

Parece, por isso, possível considerar que as resoluções do Conselho de Ministros do Governo da República que contenham normas jurídicas gerais e abstractas se podem reconduzir a uma forma constitucionalmente lícita de regulamentos do Governo⁹⁹.

Seja como for, neste momento apenas nos interessa chamar a atenção para a questão, pacífica na nossa doutrina, de que as resoluções do Conselho de Ministros, enquanto diplomas publicados que contenham normas jurídicas gerais e abstractas — como é o caso da Resolução n.º 1-A do ano de 1982, sob impugnação —, são susceptíveis de ser objecto de fiscalização *a posteriori* de constitucionalidade, nos termos do artigo 281.º, n.º 1, da Constituição da República¹⁰⁰.

Tanto basta para que passemos, de imediato, a apreciar o fundamento do pedido de declaração, com força obrigatória geral, de inconstitucionalidade.

III

6. Considerando resolvida a questão prévia da idoneidade do próprio diploma e, em especial, das normas constantes da aludida Resolução n.º 1-A do ano de 1982, para serem objecto de um juízo de constitucionalidade, no âmbito da fiscalização abstracta prevista no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, cumpre examinar a questão de saber se o Governo da República violou, no caso em apreciação, a norma do n.º 2 do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa, como pretende a entidade petionária.

Como se sabe, a norma acima indicada tem o seguinte teor:

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

Ora, partindo do princípio de que os órgãos de governo regional da Madeira (e Açores) não foram ouvidos acerca da regulamentação contida na resolução impugnada¹⁰¹

⁹⁸ *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 11.º, Lisboa, 1981, p. 8. Aí se escreve ainda: «para além da interpretação do preceito atributivo de competência é, pois, um princípio geral de direito constitucional que está em causa: o princípio da tipicidade dos actos legislativos, expressão da subordinação da lei à Constituição» (*ibidem*).

⁹⁹ Neste sentido, M. Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1981, p. 131. Em sentido dubitativo, admitindo que o Conselho de Ministros não possa editar regulamentos, veja-se Afonso R. Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1981, policopiado, pp. 466 e segs.

¹⁰⁰

Veja-se o parecer n.º 39/79, já citado, bem como os indicados supra (n. 3).

¹⁰¹ Como se escreveu no parecer da Comissão Constitucional n.º 4/82, ainda não publicado, «a Comissão Constitucional já por mais que 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 ouvidos. No caso presente existem, no entanto, indícios suficientemente fortes para permitirem uma

cabe perguntar se a Constituição impunha que o Conselho de Ministros cumprisse, no caso em apreciação, o *dever de audição* daqueles órgãos.

7. Desde o parecer n.º 20/77 da Comissão Constitucional que se firmou doutrina precisa sobre a delimitação dos pressupostos do *dever de audição*, enquanto problemática fundamental do actual texto constitucional.

Aí se escreveu que:

[...] são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às regiões autónomas, aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional:

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 territórios¹⁰².

Ora, se se pode dizer que tais pressupostos se acham enunciados com clareza, nem sempre se afigura fácil a sua aplicação em concreto¹⁰³. Há que procurar averiguar se a questão da competência dos órgãos de soberania se apresenta com «alguma *especificidade* ou *peculiaridade relevante* no que concerne a essas regiões», não bastando, para se continuar a usar a terminologia expressiva do recente parecer n.º 2/82, ainda inédito, que se trate de uma questão que tenha um relevo ou uma amplitude «nacional» e não meramente «continental».

8. Pois bem: a Resolução n.º 1-A do Conselho de Ministros do Governo da República contém normas jurídicas respeitantes à fixação de um *tecto salarial indicativo* de 17 %¹⁰⁴, através da imposição às empresas públicas e privadas de agravamentos em matéria de contribuições para a segurança social e outras penalizações de ordem

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*» (n.º III). Estas considerações são aplicáveis *de pleno* ao presente processo. Vejam-se ainda os pareceres n.ºs 14/79 e 27/79, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 8.º, 1980, p. 131, e vol. 9.º, 1980, pp. 163 e segs.

¹⁰² In *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 2.º, Lisboa, 1977, p. 167.

¹⁰³ O mesmo parecer n.º 20/77.º foi mais longe, tentando apontar índices de revelação de uma questão respeitante às regiões autónomas. Aí se escreveu:

Será, por exemplo, a circunstância de o órgão de soberania, na disciplina que propõe editar para determinada questão, circunscrever tal disciplina ao âmbito regional. Ou ainda a circunstância de o órgão de soberania, na regulamentação de determinada questão, se propor adoptar uma solução especial no que toca às regiões autónomas, por referência à regulamentação genérica que nessa matéria prevê para o restante território nacional (p. 167).

¹⁰⁴ Utiliza-se a expressão sem preocupação de rigor jurídico. Os tectos salariais são técnicas de uma política planificada de rendimentos e preços que têm sido utilizados com gradações diversas e com diversos graus de imperatividade. Sobre a experiência recente na Grã-Bretanha nesta matéria, veja-se Olga Aikin e Judith Reid, *Labour Law — 1 — Employment, welfare and safety at work*. Middlesex, 1971, pp. 104 e 105; e sobre a experiência francesa consulte-se G. Lyon-Caen, *Les Salaires*, 1967, Paris, in *Traité de Droit du Travail*, obra colectiva sob a direcção de G. H. Camerlynck, pp. 138 a 141 do referido volume.

económica no caso de excederem, na contratação colectiva, tal limite de actualização da massa salarial global, contrariando as directivas fixadas pelo Governo.

Trata-se, pois, de normas jurídicas que traduzem a adopção de determinadas políticas económicas decorrentes do Plano, em especial do «plano anual» — uma das estruturas do Plano «que constitui a base fundamental da actividade do Governo e deve integrar o orçamento do Estado para esse período» [artigo 93.º, alínea c), da Constituição]

105

As medidas constantes da Resolução do Conselho de Ministros, cuja constitucionalidade se acha impugnada, visam confessadamente atacar a inflação no âmbito da economia nacional, através da definição de «normas destinadas a fixar a média desejável do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 %, idêntico ao da taxa de inflação para o mesmo ano» (do preâmbulo da resolução). Tais medidas revestem-se, assim, de uma dimensão «nacional», que excede a dimensão meramente «continental». Por outro lado, tais medidas foram fixadas para vigorar em todo o território nacional, sem atender a *especificidades* ou *peculiaridades relevantes* das regiões autónomas, caracterizando-se como concretizações do princípio da unidade nacional, o qual postula a unidade de direcção económico-social do Estado¹⁰⁶. Mesmo tendo em conta a previsão no texto constitucional de um «plano económico regional» e do direito de participação das regiões autónomas na elaboração do Plano [artigo 229.º, n.º 1, alínea i)], não se descobre onde é que, na regulamentação em apreciação, existe qualquer particularidade com especial incidência nas regiões autónomas da Madeira e Açores.

9. Pode, por isso, concluir-se que o Conselho de Ministros, ao editar a Resolução n.º 1-A/82 não estava constitucionalmente vinculado a ouvir as regiões autónomas.

Impõe-se, assim, a afirmação de que não foi violado, no caso em apreciação, o n.º 2 do artigo 231.º da Lei Fundamental.

¹⁰⁵ Sobre a articulação entre o Plano e o Orçamento nos planos da lei constitucional e da realidade constitucional, veja-se Sousa Franco, «Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976» in *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, vol. 3.º, Lisboa, 1979, pp. 504 a 506 e 557 e segs. Sobre a caracterização da chamada «constituição económica», em especial da constituição económica directiva, veja-se, entre nós, Vital Moreira, *Economia e Constituição*, Coimbra, 1974, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XVII, pp. 107 e segs.

¹⁰⁶ Neste sentido, veja-se o que se escreve nos pareceres n.ºs 33/77 e 26/78 desta Comissão, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 4.º, 1979, pp. 52 a 54, e vol. 6.º, 1979, pp. 325 e 326, e, ainda F. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição. Portuguesa*, Coimbra, 1980, pp. 70 e segs.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, pp. 418 e segs. Por último, veja-se o parecer n.º 4/82 da Comissão, ainda inédito. Não pode, porém, deixar de anotar-se que a redacção em vigor do artigo 50.º do Estatuto Provisório da Madeira, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 427-F/76, de 1 de Junho, deixou de se referir, diferentemente do que sucedia na versão primitiva constante do Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, às «linhas definidas pelo plano regional; *integrado no plano nacional*». Em qualquer caso, tal alteração de redacção não poderia afectar o sistema constitucional, decorrente dos artigos 91.º, n.º 2, 93.º, 94.º, 229.º, n.º 1, alínea 0 e 233.º, n.º 3, da Lei Fundamental.

10. Cabe ainda perguntar se as normas constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/82 não deveriam constar de um texto normativo com força de lei, em vez de se conterem num texto de valor infralegal ou, num sentido amplo, regulamentar.

Na verdade, é sabido que a nossa Constituição estabelece em numerosos casos uma *reserva de lei*, fazendo uma repartição ou partilha de competências legislativas e regulamentares, integrando estas últimas no exercício da função administrativa do Estado¹⁰⁷.

Não se poderá dizer que a Constituição impunha, no caso em apreciação, a adopção da forma legal, por se tratar de um *domínio legislativo por natureza*?

Mais: não se poderia ir até ao ponto de afirmar que a resolução impugnada conteria matéria da reserva exclusiva de lei da Assembleia da República, insusceptível de delegação legislativa no Governo¹⁰⁸ [artigo 164.º, alínea g), da Constituição, isto é, matéria a incluir nas leis do Plano e Orçamento], de tal forma que seria organicamente inconstitucional?

Entende-se que se impõe uma resposta negativa à pergunta formulada.

Na verdade, a resolução impugnada parece dever reconduzir-se à execução das Leis do Plano e Orçamento, caindo, por isso, no âmbito do exercício da competência administrativa do Governo [alíneas *a)*, *b)* e *c)* do artigo 202.º da Constituição]. Na Lei n.º 39/81, de 31 de Dezembro, que aprovou as grandes opções do Plano para 1982, estabeleceu-se em II, n.º 5, sob a epígrafe «Política de rendimentos e preços», como objectivo central de política económica a moderação dos aumentos de preços «obtida tanto quanto possível por forma consensual», nomeadamente através da fixação de uma «norma salarial». Talvez de uma forma tecnicamente criticável, a Resolução n.º 1-A/82 tem como finalidade facilitar a aplicação, através da criação de um regulamento de execução, de políticas gerais constantes das grandes opções do Plano para 1982 e de normas como as do artigo 6.º da Lei n.º 40/81, de 31 de Dezembro.

Não há, por isso, indícios bastantes que apontem para uma violação pelo Conselho de Ministros de uma *reserva de lei constitucionalmente consagrada*.

IV

11. Nestes termos, é de parecer a Comissão Constitucional que o Conselho da Revolução não deverá declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/82 — que contém normas destinadas a fixar a média desejável do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 % —, por não se mostrar violado o n.º 2 do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa e Comissão Constitucional, 13 de Julho de 1982. — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Messias Bento* — *Raul Mateus* (sem prejuízo de continuar a entender, e na linha

¹⁰⁷ Sobre estes pontos, consultem-se Afonso Queiró, *ob. cit.*, pp. 423 e segs.; M. Esteves de Oliveira, *ob. cit.*, pp. 87, 91, e 111; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, pp. 388 e segs.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, vol. 1.º, 2.ª ed., Coimbra, 1980, pp. 331 e segs.

¹⁰⁸ Sobre esta coincidência da *reserva de lei formal* e a *reserva de Parlamento*, veja-se Gomes Canotilho, «A Lei do Orçamento na teoria da lei», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, II, Juridica*, Coimbra, 1979, p. S76.

do parecer n.º 29/81, que, não existindo reserva constitucional de lei, o Governo pode, deslegalizando, decidir por decreto-lei que certas matérias próprias, em princípio, da sua competência legislativa passem para a sua competência regulamentar) — *Jorge de Figueiredo Dias* — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim Costa Aroso* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 125/82

Ao abrigo do disposto na alínea *c*) do artigo 146.º, do n.º 1 do artigo 281.º e do n.º 2 do artigo 229.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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/82, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Janeiro de 1982.

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

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 176, de 2 de Agosto de 1982.)

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

GABINETE DO PRIMEIRO-MINISTRO

Resolução n.º 1-A

Existe uma ligação estrita entre a subida dos salários e o aumento dos preços para além dos acréscimos reais do produto nacional.

A experiência de anos recentes no nosso país revelou as consequências gravosas de tal ciclo vicioso, no qual os salários cresceram mais depressa que a produção e agravaram a subida do custo de vida.

No caso das empresas privadas, a repercussão dos salários nos preços é directamente paga pela generalidade dos cidadãos consumidores.

No caso das empresas públicas, ela traduz-se ou no agravamento dos preços e tarifas ou na própria inviabilidade económico-financeira, a prazo, das empresas.

O Governo entende, assim, ser necessário definir normas destinadas a fixar a média desejável do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 %, idêntico ao da taxa de inflação para o mesmo ano.

Trata-se de normas que estabelecem um esquema que não é rígido, até porque o sistema vigente de regulamentação colectiva de trabalho remete para a livre iniciativa e responsabilidade dos parceiros sociais a negociação e fixação das tabelas salariais.

Assim, por um lado, prevê-se a situação das empresas em crise, para as quais importa garantir a viabilidade económico-financeira e, portanto, a manutenção das condições daqueles que nelas trabalham.

Por outro lado, determina-se que as empresas que ultrapassem a média fixada para o acréscimo salarial global aumentem as suas contribuições para a segurança social, em atenção a um imperativo de solidariedade social.

O ataque à inflação não é apenas um objectivo prioritário do Governo, é um desígnio que responsabiliza politicamente também os parceiros sociais, pela forma como prosseguem os seus legítimos interesses.

Considerando que, na actualização dos valores das tabelas salariais e demais cláusulas com expressão pecuniária constantes dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, o acréscimo máximo da massa salarial global, considerado correspondente à prossecução do objectivo de 17 % na taxa de inflação para 1982, é de 17 % ou de 15 % do valor da massa salarial emergente da aplicação do respectivo instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, consoante a empresa ou sector de actividade sejam considerados, respectivamente, em situação económico-financeira normal ou em situação de crise, e que o primeiro valor poderá ser ultrapassado em 2 % sem penalização sempre que a empresa ou sector apresentem ganhos de produtividade;

Considerando que idênticos valores devem aplicar-se aos aumentos da tabela de remunerações mínimas;

Considerando que as percentagens referidas devem ser fixadas em função dos períodos legais de vigência das tabelas salariais e cláusulas com expressão pecuniária;

Considerando que a caracterização da situação económico-financeira deverá ser feita, no caso do sector privado, no próprio processo de negociação colectiva de

trabalho e, no caso do sector público, por portaria do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano e do Ministro da tutela:

O Conselho de Ministros, reunido em 23 de Dezembro de 1981, resolveu:

1 — As empresas só poderão considerar como componente dos custos, para efeitos de fixação de preços ou tarifas, acréscimos de massa salarial global até ao limite de 17 %.

2 — As empresas que excederem os parâmetros ora definidos ficam sujeitas ao agravamento das contribuições para a segurança social, nos termos estabelecidos pela lei do orçamento.

3 — As empresas que não observarem os parâmetros anteriormente definidos poderão ficar sujeitas a restrições nas bonificações das taxas de juro de crédito bancário, sempre que a sua fixação não esteja vinculada por lei ou contrato já outorgado.

4 — Sem prejuízo das medidas aprovadas pela Resolução n.º 163/ 80, de 15 de Abril, publicada no *Diário da República* de 9 de Maio, os conselhos de gerência das empresas públicas, antes do início das negociações dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, deverão apresentar ao Ministério da tutela os documentos previsionais de gestão para 1982, evidenciando os pressupostos subjacentes, nomeadamente os aumentos tarifários previstos.

Os conselhos de gerência das empresas públicas serão responsáveis pela observância dos parâmetros e directivas aplicáveis à negociação colectiva por parte da respectiva empresa

Presidência do Conselho de Ministros, 23 de Dezembro de 1981. — O Primeiro-Ministro, *Francisco José Pereira Pinto Balsemão*.

(*Diário da República*, 1.ª série, n.º 4, de 6 de Janeiro de 1982.)

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 25/82

Taxa e imposto — Autorização legislativa.

1 — Pedido

O Sr. Provedor de Justiça solicita ao Conselho da Revolução, a coberto do disposto no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, que declare, com força obrigatório geral, a inconstitucionalidade do *artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79*, de 10 de Setembro.

Vai esta Comissão emitir, nos termos legais [artigos 284.º, alínea *d*), da Constituição, e 16.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho], o necessário parecer.

2 — Fundamentos

O Decreto-Lei n.º 374-H/79, que determinou a revisão jurídica das «taxas» sobre alguns produtos químicos e farmacêuticos, contém, no artigo 2.º, um preceito do seguinte teor:

1 — Constituem receitas da CRPQF [Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos] os quantitativos das taxas que incidem sobre os produtos produzidos e importados referidos na relação B anexa a este diploma.

2 — A base de incidência das taxas será o preço de venda praticado pelo produtor ou pelo importador, com excepção dos medicamentos especializados, em relação aos quais a base de incidência será o preço de venda ao público.

3 — Para os produtos importados para consumo próprio, a base de incidência das taxas é o preço CIF, acrescido dos direitos de importação e de 20 % sobre a soma destes dois valores.

Segundo o entendimento da Provedoria de Justiça — expresso em informação da assessoria¹⁰⁹ que obteve despacho favorável do Provedor —, o preceito transcrito¹¹⁰ viola os *artigos 106.^{o111} e 167.º, alínea o), da Constituição*.

Equivale isto a dizer que se considera vulnerado o *princípio da legalidade tributária*, na medida em que o Governo, a pretexto de fixar o regime de uma *taxa*, criou e

¹⁰⁹ Informação que remete para um parecer anteriormente emitido pela assessoria a propósito de um problema semelhante ao que ora se discute, parecer esse que se encontra publicado no *Relatório do Provedor de Justiça*, relativo a 1980, pp. 56 e segs. A argumentação do parecer, embora não se reporte à espécie agora em apreciação, vale para ela, *mutatis mutandis*.

¹¹⁰ Esclareça-se que a informação do Assessor não individualiza a norma que transcrevemos e antes se refere, de um modo genérico, à inconstitucionalidade do decreto-lei de que essa norma faz parte. Nos mesmos termos vinha, aliás, formulado o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Mas tal pedido foi posteriormente rectificado no sentido da individualização daquela norma.

¹¹¹ *Rectius*: artigo 106.º, n.ºs 2 e 3.

regulou um verdadeiro *imposto*, e o fez sem a correspondente *autorização legislativa*, ou — o que vem a dar no mesmo — exorbitando dela.

Tratando-se, apesar do indevido rótulo, de um «imposto», sucedendo que «os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias do contribuinte» (Constituição, artigo 106.º, n.º 2) e acrescentando que essa lei, por força do artigo 167.º, alínea o), do Texto Fundamental (cf. também o n.º 3 do artigo 106.º), deve revestir a forma de um diploma parlamentar (lei), ou parlamentarmente autorizado (decreto-lei), o que, no entendimento da Provedoria, não aconteceu no caso em apreço, a conclusão a tirar é a da *inconstitucionalidade* do preceito acima transcrito.

Importa salientar, no concernente à falada *autorização legislativa*, que a Provedoria sustenta que essa autorização realmente existiu¹¹², mas não foi utilizada nos devidos termos. Mais concretamente, o Governo, em vez de, como lhe cumpria, «rever a base de incidência e regime de cobrança das receitas dos organismos de coordenação económica», procedeu diversamente, apartando-se da respectiva autorização para legislar. E pode dizer-se, em certo sentido, que pecou, a um tempo, por defeito e por excesso.

Por defeito, pois aprovou «um diploma de âmbito restrito», limitado à Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, e que portanto se não «refere, indistintamente, aos organismos de coordenação económica»¹¹³.

Por excesso, na medida em que, na área sectorial em que interveio (a da sobredita Comissão Reguladora), o Governo não curou propriamente, como devia, de rever «a base de incidência e regime de cobrança» das receitas da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, antes tratou de dar cobertura constitucional a um regime de «taxas» precedentemente estabelecido. De resto, entrou no domínio do lançamento e liquidação daquelas receitas, deste modo se situando igualmente para além do que lhe era permitido.

3 — Continuação

O pedido do Provedor de Justiça, de cujos fundamentos acabámos, no essencial, de dar notícia, foi formulado pelo *actual* titular do cargo.

¹¹² Foi ela dada pela Lei n.º 43/79, de 7 de Setembro, a qual, por sua vez, se limitou a renovar a autorização que havia sido concedida através da Lei n.º 21-A/79, de 25 de Junho, ao dispor que «fica o Governo autorizado a rever a base de incidência e regime de cobrança das receitas dos organismos de coordenação económica».

Note-se que no texto inicialmente publicado da Lei n.º 43/79 se dizia «é *revogada* a autorização legislativa [...]». Mas trata-se de mero lapso escrevendo-se «*revogada*» em vez de «*renovada*», lapso que foi corrigido por via de uma rectificação inserta no *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de Outubro de 1982.

A respeito da renovação da autorização legislativa em causa, e de outras da mesma conjuntura histórica, ver J. M. Cardoso da Costa, *Sobre as autorizações legislativas da lei do orçamento*, Coimbra, 1982 (separata do *Boletim da Faculdade de Direito — Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. f. Teixeira Ribeiro*, t. II, vol. II), p. 5 (n. 2).

¹¹³ Reconhece-se, porém, na argumentação da Provedoria de Justiça, que «este aspecto não é inteiramente líquido, porque o V Governo [donde proveio o mencionado Decreto-Lei n.º 374-H/79, de 10 de Setembro] aprovou mais três tabelas de taxas de organismos de coordenação económica em 10 de Setembro de 1979».

A questão, contudo, suscitara-se na Provedoria quando estava em funções o *anterior* titular. O qual não deu, todavia, seguimento à informação do Assessor no sentido da inconstitucionalidade — informação que mereceu a concordância do Adjunto do Provedor —, «por ter dúvidas sobre tal inconstitucionalidade» e por entender, de harmonia com o critério que sempre seguiu nesta matéria, não accionar, em casos tais, o mecanismo da declaração de inconstitucionalidade ¹¹⁴.

Em seu entender ¹¹⁵, e para além de confessadas dúvidas sobre a natureza de «imposto» que seria própria das receitas questionadas, «se inconstitucionalidade tivesse havido, estaria ela coberta pela autorização legislativa, já que esta, se não significava a possibilidade de estabelecer as taxas como entendesse, ainda que por simples reprodução do que anteriormente estava legislado, então não tinha qualquer significado prático [...]».

Isto levou o antigo Provedor a determinar o *arquivamento* do processo, agora reaberto, com os fundamentos que vimos, pelo seu sucessor no cargo.

Das considerações precedentes emerge, com suficiente clareza, se bem pensamos, a questão sobre a qual a Comissão Constitucional deve emitir parecer.

Qual a orientação desse parecer?

4 — Orientação

A Comissão *opina* que *não existe*, no caso, inconstitucionalidade. Como vimos, a tese contrária alicerça-se, por um lado, na natureza de verdadeiro imposto que assumiria a receita prevista no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, e, por outro, em se ter exorbitado da autorização legislativa em que se baseou aquela preceituação.

Ora, se o primeiro ponto gera dúvidas, não se impõe tomar aqui partido nele. Na verdade, mesmo que se opte pela qualificação de imposto — e imposto sujeito ao princípio da reserva parlamentar —, os elementos carreados apontam, em nosso modo de ver, para a negação da inconstitucionalidade pretendida, por não se mostrar desrespeitada a autorização legislativa que vem posta em causa.

5 — Taxa e imposto

No tocante ao primeiro dos dois pontos aludidos, e por conseguinte à distinção entre imposto e taxa, bem se sabe que tal matéria constitui um tema árduo da problemática fiscalista, sobre o qual muito se tem discutido, designadamente na doutrina e jurisprudência portuguesas.

Tema que, de resto, já foi trazido à Comissão Constitucional. Recorde-se especialmente o parecer n.º 30/81 ^{116 e 117}.

¹¹⁴ Para a fundamentação desse critério veja-se o *Relatório do Provedor de Justiça*, Lisboa, 1977, pp. 95 e segs.

¹¹⁵ Vide o *Relatório do Provedor de Justiça*, relativo a 1980, p. 59

¹¹⁶ Relativo às taxas de televisão. Tem a data de 27 de Outubro e ainda não foi publicado na colectânea oficial.

¹¹⁷ Destaquem-se também: Acórdão n.º 221, de 17 de Junho de 1980, e o voto de vencido que o vogal Amâncio Ferreira nele exarou; Acórdãos n.ºs 341 e 446, proferidos, respectivamente, em 8 de Janeiro e 6 de

Aderiu-se aí, não sem deixar realçado que se trata de uma questão assaz controvertida, ao critério segundo o qual *imposto* «será a prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos», ao passo que a *taxa* será antes «uma prestação pecuniária que o particular paga ao Estado (ou a outro ente público) em retribuição de um serviço individualmente prestado»¹¹⁸.

Aceites tais noções, nem por isso cessam as dificuldades, desta feita quanto a saber se, *in casu*, a factualidade existente se subsume ao conceito de imposto ou antes ao de taxa.

Mas é esta uma questão em que não temos de entrar. Já que, com efeito, mesmo convindo em que se trate aqui de um imposto — ainda que revestindo a natureza de uma receita parafiscal — e que caia na reserva de lei formal, subsistirá sempre que nenhuma inconstitucionalidade se poderá detectar se a regulamentação governamental se mostrar *parlamentarmente autorizada*.

Ora pensamos ser isso o que precisamente ocorre no caso vertente ¹¹⁹.

6 — Autorização legislativa

A autorização legislativa dada, como dissemos, pela Lei n.º 21-A/ 79, e renovada pela Lei n.º 43/79, facultava ao Governo «rever a base de incidência e regime de cobrança das receitas dos organismos de coordenação económica».

Não utilizou o Governo semelhante autorização *in toto*, querendo com isto dizer-se que não usou em termos de estabelecer um regime que valesse, de um modo genérico, para os organismos de coordenação económica. Diversamente, circunscreveu-se tal regime a certos desses organismos.

É isto verdade. Mas não se extrai daí, ao contrário do que pensa a entidade que peticiona a inconstitucionalidade — embora não disfarçando, neste particular, as dúvidas sobre o bem fundado da sua própria posição ¹²⁰ —, que essa circunstância envolva um *defectus* no uso da autorização legislativa, o qual se traduziria em o Governo ter feito não menos, mas sim coisa diversa, do que lhe era facultado — em vez de um *minus*, um *aliud*. Semelhante conclusão — e a envolvente inconstitucionalidade — não tem, com efeito, base que a sustenha.

Porquê assim?

Maio de 1981 (ambos inéditos).

¹¹⁸ A primeira noção reproduz a formulação do Prof. Teixeira Ribeiro; a segunda é tirada da obra do Prof. Pessoa Jorge.

Para uma indicação bibliográfica a este propósito, veja-se o mencionado parecer, no n.º 13. Cf. ainda o citado voto de vencido no Acórdão n.º 221 (n. 14).

¹¹⁹ Note-se que já no citado Acórdão n.º 446 se afirmara, em referência às «taxas» para a Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, «dever considerar-se que a cobrança dessas 'taxas' é abrangida pela 'autorização' que anualmente legitima o exercício da actividade financeira do Estado». Mas a afirmação não foi objecto de fundamentação, pois, no contexto do acórdão, tal não se fazia mister.

¹²⁰ Cf. o parecer da Provedoria, cit. supra, na n. 1. As dúvidas acham-se confessadas na p. 58, col. 1.ª, (n. 1).

Porque de uma autorização legislativa pode fazer-se um uso meramente parcial ou *parcelar*, desde que a tanto se não oponha a vontade parlamentar, expressa ou implicitamente contida na lei de autorização ou delegação. Uma tal via não será proibida como um *aliud*, antes permitida como um *minus*.

Ora, no caso vertente, nada há que permita afirmar uma vontade do Parlamento contrária ao parcelamento ou fraccionamento da autorização para legislar.

A dita vontade, desde logo, não se encontra expressa na lei autorizativa ou delegante. Pode mesmo afirmar-se o contrário, ou seja, que o teor *literal* do mencionado artigo 31.º da Lei n.º 21-A/79, correlacionado com o artigo 6.º da Lei n.º 43/79, e dado que não se fazem, nesses dispositivos, quaisquer limitações no sentido aludido, abrange tanto a hipótese de um regime genérico como o de regimes individualizados. É como se a lei dissesse: «Fica o Governo autorizado a rever a base de incidência e regime de cobrança das receitas [de todos ou de alguns] dos organismos de coordenação económica.»

Nem se vê por que haviam de fazer-se aquelas limitações. Pelo contrário, bem se compreende que se achasse preferível a fixação de regimes individualizados, concernentes a certo ou certos organismos de coordenação económica, relativamente aos quais uma pronta tomada de posição do legislador mais se impunha. Para esta *teleologia* legislativa apontam, de resto, as próprias circunstâncias *históricas*, pois a razão próxima da delegação legislativa encontra-se na necessidade de repensar, e eventualmente manter, soluções que para certos casos, entre os quais se conta o que é objecto deste parecer, tinham sido estabelecidas por força de diplomas reputados inconstitucionais¹²¹.

Mas, sendo assim, pode afirmar-se, *tranquillitas animi*, que a vontade legiferante se manifestou no sentido de cobrir domínios sectoriais e não apenas, necessariamente, os organismos de coordenação económica na sua globalidade. O que vale por dizer que a regulamentação «de âmbito restrito» contida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, se contém dentro da autorização legislativa concedida pelas Leis n.ºs 21-A/79 e 43/79.

Não haverá, por conseguinte, nesta base, que duvidar da constitucionalidade daquele preceito.

7 — Continuação

Mas a dúvida de constitucionalidade vem posta, como vimos, também numa outra base. Nesta mesma aceitando — e acabamos de ver que tem de aceitar-se — que o Governo agiu com perfeita legitimidade ao limitar-se a regular domínios sectoriais, neles incluído o da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, aquele órgão de soberania terá agido inconstitucionalmente, na medida em que, em vez de rever «a base de incidência e regime de cobrança» das receitas em causa, não fez mais do que manter o regime precedentemente estabelecido e que havia sido fixado em diplomas havidos por inconstitucionais. Ao manter esse regime, entrou, aliás, na área do lançamento e liquidação das receitas em causa, apartando-se igualmente, por esta via, daquilo que lhe era permitido.

A argumentação assim delineada não vai, porém, avante.

¹²¹ Veja-se a proposta de Lei n.º 275/I, no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, p. 2264.

Efectivamente, tendo-se suscitado dúvidas acerca da constitucionalidade de determinados diplomas (no caso: Decreto n.º 305/73 e Portaria n.º 417/73, ambos de 12 de Junho), relativos a certas «taxas», o Governo pretendeu obter cobertura constitucional para essas receitas, mesmo que elas devessem considerar-se não verdadeiras taxas, mas antes autênticos impostos. Para tanto solicitou e obteve da Assembleia da República a necessária autorização para legislar, depois renovada, a qual, ademais, lhe permitia, amplamente e como bem sabemos, «rever a base de incidência e regime de cobranças das receitas dos organismos de coordenação económica». Repare-se em que não foram fixadas quaisquer directrizes quanto à regulamentação a emanar pelo Governo ¹²².

Obtida a lei delegante, optou o Governo, como já evidenciámos, por regular a matéria sectorialmente. Nada há a opor, no plano constitucional, a semelhante procedimento, como vimos há instantes. Por igual, nada há a opor a que o Governo, nos sectores em que interveio, tenha deixado ficar — ou tanto monta — a legislação que estava, agora, porém, credenciada pela lei autorizativa.

Pois não pode aquele órgão, legitimado para rever o regime de certas receitas, considerar que a regulamentação existente afinal está certa, no sector ou sectores a que se reporta? O termo «rever»¹²³ compreende perfeitamente uma tal possibilidade. Se, por conseguinte, rever pode desembocar numa alteração do que é, pode também traduzir-se na simples manutenção do que está. Mantendo o *status quo* — e não foi, de resto, no estrito rigor dos termos, o que sucedeu na hipótese em apreciação —, nem por isso o Governo deixará de «rever» a situação jurídico-factual, não exorbitando, por conseguinte, da autorização legislativa de que se munira.

Nem contra isto se pode invocar, com êxito, a circunstância de, ao manter substancialmente o regime antecedente, se terem regulado pontos relativos ao *lançamento* e *liquidação* das receitas, o que, não constituindo «base de incidência e regime de cobrança», ultrapassaria os expressos limites da autorização legislativa. Também este argumento não é probante.

À uma porque, como se admite no mencionado parecer da Provedoria ¹²⁴ e no mesmo parecer afinal se contradiz mas não se rebate, as operações em causa, situando-se logicamente entre a incidência e a cobrança, estariam não essencial, mas naturalmente, envolvidas na autorização.

¹²² O que perfeitamente se admite, pois «não se exige [...] que a Assembleia adiante, no mínimo, os princípios ou critérios base da regulamentação da matéria assim definida» (Parecer da Comissão Constitucional n.º 24/81, inédito). Vide Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1980, p. 336. Vide também Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 2.ª ed., Coimbra, 1980, pp. 356 e segs.; Cardoso da Costa, *cit.*, pp. 23 e 24.

Isto não significa, claro está, que o *objecto* da autorização parlamentar não deva ser suficientemente definido. De resto, assim o exige explicitamente o artigo 168.º, n.º 1, da Constituição. Mas ninguém decerto sustentará que, na hipótese em apreço, tenha havido indefinição do *objecto*.

¹²³ «Rever» comporta, entre outros significados que para o efeito obviamente não interessam, o sentido de «ver novamente», «examinar com cuidado», «estudar novamente». Cf. *Dicionário de Moraes*, 10.ª ed., vol. 9.º, Lisboa, 1956, p. 564; Cândido de Figueiredo, *Dicionário da Língua Portuguesa*, 14.ª ed., vol. 2.º, Lisboa, s/d, p. 915.

¹²⁴ *Supra* (n. 1).

À outra — e principalmente — porque o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, único cuja inconstitucionalização se pede, não se refere ao lançamento e liquidação das receitas. A isso se reportam outros preceitos do diploma. E a todos eles — ou melhor, ao decreto na sua globalidade — se reportava o pedido de declaração de inconstitucionalidade, tal como originariamente foi formulado. Mas, como se disse, o Provedor de Justiça veio rectificar o pedido, circunscrevendo-o ao artigo 2.º Ora, sendo assim, a fundamentação em apreço cai pela base, pois concerne a normas que agora não estão minimamente postas em causa.

8 — A concluir

As razões aduzidas são, pois, no sentido de que o Conselho da Revolução *não deve declarar a inconstitucionalidade do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, de 10 de Setembro*, referente às receitas da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, por não se mostrarem violados os artigos 106.º, n.ºs 2 e 3, e 107.º alínea o), da Constituição.

Lisboa e Comissão Constitucional, 21 de Julho de 1982. — *Rui de Alarcão — Hernâni de Lencastre — Joaquim 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 159/82

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, resolve não declarar a inconstitucionalidade do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, de 10 de Setembro, referente às receitas da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos.

Aprovada em Conselho da Revolução em 2 de Agosto de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 203, de 2 de Setembro de 1982.)

Decreto-Lei n.º 374-H/79, de 10 de Setembro

.....

Art. 2.º 1 — Constituem receita da CRPQF os quantitativos das taxas que incidem sobre os produtos produzidos e importados referidos na relação B anexa a este diploma.

2 — A base de incidência das taxas será o preço de venda praticado pelo produtor ou pelo importador, com excepção dos medicamentos especializados, em relação aos quais a base de incidência será o preço de venda ao público.

3 — Para os produtos importados para consumo próprio, a base da incidência das taxas é o preço CIF, acrescido dos direitos de importação e de 20 % sobre a soma destes dois valores.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 26/82

Princípio da legalidade da Administração — Princípio da juridicidade — Princípio da igualdade — Segurança no emprego para os funcionários do Estado — Princípio da audição dos interessados — Garantias de defesa.

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição, o Provedor de Justiça requereu ao Conselho da Revolução a apreciação e declaração com força obrigatória geral do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 21 de Novembro de 1966, e dos artigos 169.º a 173.º do Decreto n.º 47 478, de 31 de Dezembro de 1966.

Na sequência deste pedido é a Comissão Constitucional chamada a emitir o seu parecer.

1 — Objecto do pedido

As normas cuja apreciação é solicitada inserem-se na Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 47 331) e no correspondente Regulamento (Decreto n.º 47 478) e respeitam à *colocação na disponibilidade, por conveniência de serviço, de funcionários do serviço diplomático.*

Dispõe a primeira das disposições citadas (o artigo 37.º da Lei Orgânica):

Os funcionários do serviço diplomático podem ser colocados na disponibilidade, por conveniência de serviço, abrindo vaga.

§ 1.º O funcionário colocado na disponibilidade, com pelo menos 5 anos de serviço, perceberá um vencimento inacumulável com outro vencimento ou pensão do Estado, calculado como o seria a sua aposentação para o número exacto de anos de serviço que lhe são contados; se tiver menos de 5 anos, não terá direito a vencimento algum.

§ 2.º Os funcionários na disponibilidade podem, por motivo de interesse público e até ao número de 10, ser chamados ao serviço na Secretaria de Estado ou no estrangeiro ou, se houverem passado 6 meses depois da passagem à disponibilidade, ser colocados em vagas da sua categoria. Quando chamados ao serviço têm direito ao vencimento por inteiro¹²⁵

¹²⁵ A redacção deste § 2.º é a que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 308/74, de 6 de Julho, mas a sua diferença relativamente à redacção original do preceito está apenas em haver *alargado de cinco para dez* o número de funcionários na disponibilidade que podem ser chamados ao serviço. Nem no pedido do Provedor de Justiça nem no parecer que o acompanha e fundamenta se encontra qualquer referência a esta alteração legislativa. Assim, como o pedido tem de reportar-se à versão inicial do preceito e esta se acha revogada, deveria, em estrito rigor, considerar-se despedido de objecto, nessa parte. Em vista, porém, da básica coincidência de conteúdo normativo das duas redacções e da aparente irrelevância (para os efeitos do presente parecer) da sua diversidade de pormenor, e em vista, bem assim, de vir questionado *em globo* pelo Provedor de Justiça o regime jurídico em que o preceito se integra, julga-se que poderá, neste caso, suprir-se «oficiosamente» o manifesto lapso em que no pedido (e sobretudo no parecer que o

§ 3.º Os funcionários na disponibilidade que não forem chamados ao serviço no prazo de 3 anos serão aposentados, se tiverem direito a aposentação, e, se não tiverem esse direito, serão exonerados.

§ 4.º Não é contado como tempo de serviço o que tiver sido passado na disponibilidade fora do serviço. Será, porém, esse tempo contado para o efeito de aposentação se, durante ele, o funcionário, percebendo vencimento, tiver pago a quota legal.

Quanto, por sua vez, às disposições do Regulamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Decreto n.º 47 478) cuja inconstitucionalidade é arguida — disposições que no seu conjunto integram a secção v do capítulo III do título III desse diploma — limitam-se praticamente a reproduzir o preceito transcrito da respectiva Lei Orgânica: assim, o corpo do artigo 169.º corresponde ao corpo do artigo 37.º desta Lei; o artigo 170.º ao § 1.º; o artigo 171.º ao § 2.º; o artigo 172.º ao § 3.º; e o artigo 173.º ao § 4.º O cotejo de cada um destes pares de disposições evidencia apenas, na verdade, uma ou outra diferença irrelevante de redacção, e o esclarecimento (no artigo 171.º) de que os vencimentos a que têm direito por inteiro os funcionários na disponibilidade chamados ao serviço são os «correspondentes à sua categoria».

Em todo o caso, e relativamente ao disposto no artigo 37.º da Lei Orgânica, acrescenta-se no § único do artigo 170.º do Regulamento que «serão igualmente colocados na disponibilidade os funcionários no regime de assistidos como funcionários tuberculosos, aos quais se aplicam as disposições especiais desse regime, *com prejuízo do prescrito nesta secção*». Trata-se aqui, pois, de uma situação que, embora objecto de designação e qualificação idênticas às da situação prevista no artigo 37.º da Lei Orgânica, e embora tendo em comum com esta última o facto de o funcionário se não encontrar ao serviço, obedece a um diverso perfil legal¹²⁶.

Contudo, no parecer que acompanha o pedido do Provedor de Justiça, e lhe serve de fundamento, apenas se alude a tal situação e ao preceito que se lhe refere — sendo manifesto que é esse um aspecto do regime legal e regulamentar que não é posto em causa, sob o ponto de vista da sua constitucionalidade. O que, de resto, bem se compreende, por ele ser justamente algo de muito diverso — como acabou de salientar-se — do regime do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331.

Serão, por conseguinte, unicamente as normas em que se consubstancia este último regime — as normas referentes à colocação na disponibilidade, por conveniência de

acompanha) se incorreu, e apreciar-se a constitucionalidade da norma à luz da sua actual redacção. Cf., de resto, *infra*, n.º 4.

¹²⁶ Esse perfil ou regime legal é hoje o constante do Decreto-Lei n.º 48 359, de 27 de Abril de 1968, e a sua diversidade relativamente ao definido no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 logo se surpreende em três pontos fundamentais: os funcionários assistidos não abrem vaga, podendo apenas ser «substituídos interinamente no desempenho das suas funções» (artigo 17.º); mantêm o direito à remuneração (artigo 15.º), e mantêm, bem assim, os direitos inerentes ao serviço do cargo, salvo determinadas restrições (artigo 16.º).

Acresce que os próprios termos do § único do artigo 170.º inculcam, por outro lado, que se está aí a pensar, não apenas nos «funcionários diplomáticos», mas em todos os «funcionários» do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

serviço, de funcionários do serviço diplomático — as que irá apreciar-se no presente parecer.

2 — Âmbito de aplicação, traços fundamentais e alcance do regime legal e regulamentar em apreciação

Resulta das disposições supra mencionadas que a medida de «colocação na disponibilidade por conveniência de serviço» é apenas aplicável a certos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros: *os funcionários do serviço diplomático*. Trata-se daqueles aos quais cabe especificamente a execução da actividade internacional do Estado português, quer levada a cabo nos serviços internos do Ministério (a Secretaria de Estado), quer nos serviços externos (missões diplomáticas, consulados, missões e delegações permanentes e temporárias): cf. artigos 1.º, 3.º e 21.º da Lei Orgânica¹²⁷. A eles se contrapõem o *peçoal administrativo* (do quadro da Secretaria de Estado ou contratado no estrangeiro), a que igualmente se refere o artigo 21.º, e ainda *os agentes estranhos ao serviço diplomático*, previstos no artigo 24.º

Para o efeito acabado de referir — execução específica da actividade internacional do Estado — os funcionários do serviço diplomático integram uma *carreira* (cf. artigo 22.º), na qual são admitidos mediante a aprovação em concurso de provas públicas, e onde o ingresso se torna «definitivo», se ao fim de 2 anos, transcorridos sobre a nomeação provisória prevista no § 1.º do artigo 26.º, não forem exonerados (nos termos do § 2.º do mesmo artigo). Por isso mesmo se diz, no artigo 111.º do Regulamento, que eles formam «um quadro técnico de serventia vitalícia».

Cada funcionário, dentro da carreira e da sua *categoria*, ocupa um *lugar do quadro* (do quadro legalmente definido) — sendo, depois, destinado a cada posto, em regime de comissão sem limite de tempo, por livre escolha ministerial ou por proposta do conselho do Ministério (artigo 22.º, § 2.º, e artigos 32.º, n.ºs 2 e 3, na redacção do Decreto n.º 149/76, de 20 de Fevereiro, e 111.º, estes últimos do Regulamento). Entretanto, a promoção de uma para outra categoria é feita (salvo o caso dos escalões mais elevados, onde depende de livre escolha do Ministro: artigos 32.º e 33.º) não só por critérios de mérito, mas também por um critério de *antiguidade* (artigos 27.º a 31.º, na redacção do Decreto-Lei n.º 469/79, de 13 de Dezembro).

Pois bem: o artigo 37.º vem introduzir algumas limitações ou restrições — por assim dizer — a este regime.

Assim:

a) Por *conveniência de serviço*, os funcionários do serviço diplomático podem ser colocados «na disponibilidade fora do serviço», *abrindo vaga* na sua categoria — vaga que poderá naturalmente ser preenchida por outro funcionário reunindo os requisitos legais para ocupá-la;

b) Uma vez colocados nessa situação, *perdem o direito ao vencimento* que lhes correspondia, passando ou a perceber um *vencimento reduzido* (calculado como seria a sua

¹²⁷ Os artigos doravante citados sem indicação de proveniência serão sempre desta lei.

pensão de aposentação) ou a *não perceber vencimento algum*, consoante tenham ou não 5 anos de serviço, pelo menos;

c) De modo semelhante, *deixam de contar antiguidade* (o que se reflecte directamente, em especial, em matéria de promoção), sendo o tempo respectivo contado apenas para o efeito de aposentação, se durante ele o funcionário perceber vencimento e tiver pago a quota legal;

d) Se a situação de disponibilidade «fora do serviço» se mantiver durante 3 anos, o funcionário será *aposentado ou exonerado*, consoante tenha ou não direito a aposentação;

e) Em todo o caso, os funcionários na disponibilidade podem ser chamados ao serviço em determinadas circunstâncias (*disponibilidade em serviço*) ou, decorridos que sejam 6 meses sobre o início dessa situação, ser *colocados em vagas da sua categoria* — casos em que *voltarão a ter direito ao vencimento* por inteiro.

Acrescente-se que, embora sujeita a *parecer prévio do conselho do Ministério* (artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento, na redacção do Decreto n.º 149/76), a *decisão* sobre a colocação na disponibilidade dos funcionários (bem como sobre a sua chamada ao serviço) pertence e é deixada, em último termo, ao *critério* do Ministro dos Negócios Estrangeiros (artigo 111.º e § 1.º, também do Regulamento); que a Lei Orgânica ou o Regulamento *não a relacionam com qualquer acção ou procedimento disciplinar*; e que também *a audiência prévia do interessado não se encontra prevista*, nem num nem noutro diploma.

Do que fica exposto infere-se que os funcionários do serviço diplomático, embora integrem um quadro de «serventia vitalícia», podem vir a ser colocados temporariamente fora dele (com perda de antiguidade e vencimento) e sucessivamente aposentados (com eventual redução da pensão a que de outro modo teriam direito) ou exonerados, independentemente da sua anuência, por despacho do respectivo Ministro — que a lei não sujeita a procedimento prévio (nomeadamente disciplinar) salvo no tocante à exigência de parecer do conselho do Ministério — baseado simplesmente em «conveniência de serviço».

Será um tal regime conforme à Constituição?

3 — Fundamentos do pedido

Sustenta o Provedor de Justiça que não, louvando-se para tanto nos fundamentos constantes de parecer de um dos seus Assessores que juntou ao pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Procurando sintetizar o teor de tal parecer, dir-se-á que nele se começa por salientar que no artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros se prevê uma situação específica de disponibilidade que «não encontra paralelo no direito e na doutrina nacionais» e se revela também não consonante com os dados do direito comparado, mormente europeu. A tal respeito chama-se a atenção para que outras situações de «disponibilidade», previstas no nosso direito, têm origem em circunstâncias muito diversas de uma decisão ministerial «discricionária» votada directamente a colocar

certo funcionário nessa situação¹²⁸, não implicam para o interessado perda dos direitos à contagem do tempo de serviço e aos vencimentos, e não representam necessariamente (segundo a doutrina) uma «fase preparatória da aposentação ou de perda do lugar»; por outro lado, intenta mostrar-se como em diversos direitos europeus não se conhece a figura da disponibilidade como via de modificação ou de cessação da relação de serviço ou como ela não tem aí perfil comparável (nas suas determinantes e consequências) ao estabelecido pelo artigo 37.º em apreço.

Acrescenta-se, em todo o caso, que na doutrina europeia se aceita como possível causa de cessação de funções «a insuficiência (incapacidade) profissional do funcionário», sem que ele possa beneficiar de alguma pensão de reforma; mas logo se adianta que, «equivalendo tal mecanismo à aplicação disfarçada de uma medida disciplinar, se impõe o reconhecimento das indispensáveis garantias de defesa ao funcionário visado, a começar pela instauração de processo destinado ao apuramento da alegada incapacidade profissional».

Posto isto, sustenta-se que o regime estabelecido no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 é inconstitucional pelas razões que podem resumir-se como segue:

a) O regime em causa importa uma discriminação no tratamento dos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros (*rectius*, dos funcionários diplomáticos) relativamente aos demais funcionários públicos de nomeação vitalícia. Isto, na medida em que, podendo aqueles ser *privados do respectivo lugar* através da passagem à disponibilidade, decidida por acto unilateral e discricionário da Administração, à margem de questões de ordem disciplinar e do respectivo processo, e independentemente do desaparecimento do cargo ou serviço, quanto a tais funcionários verifica-se uma completa *ausência de garantia do direito ao lugar*; e ainda na medida em que a passagem a essa situação, nas condições referidas, acarreta a *supressão ou a redução dos vencimentos*. Ora, não havendo qualquer justificação aceitável para esta diversidade de tratamento e para este regime mais gravoso dos funcionários diplomáticos — o qual não pode designadamente fundar-se nos deveres especiais a que estes últimos estão sujeitos (artigo 118.º do Regulamento) —, tem de considerar-se que o mesmo regime viola o *princípio da igualdade*, consignado no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição;

b) Acresce que a discriminação se torna particularmente gravosa, por a «disponibilidade específica» em que podem ser colocados os funcionários diplomáticos acarretar que a sua relação de emprego fica «*caracterizada basicamente pela instabilidade*». Ora, «esta característica não é definidora do estatuto do funcionário público, como o não é da generalidade dos trabalhadores, de acordo com o disposto no artigo 52.º, alínea *b*), da Constituição da República (*garantia de segurança no emprego* mediante a proibição de despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos)»;

c) Por outro lado, o funcionário colocado na disponibilidade não tem nenhuma garantia de regresso ao serviço — o qual fica por inteiro dependente do critério da Administração —, e antes, se tal situação (de disponibilidade fora do serviço) se mantiver

¹²⁸ Circunstâncias como a da extinção do lugar, termo de comissão de serviço, regresso à actividade após cumprimento de pena ou licença ilimitada, e ainda outras.

durante 3 anos, será aposentado ou exonerado, consoante tenha ou não direito à aposentação. «Trata-se no fim de contas de *aposentação compulsiva ou de demissão disfarçada pela figura da disponibilidade*», as quais podem ser aplicadas a funcionários «eventualmente reveladores de insuficiências de ordem profissional, de condutas susceptíveis de implicar procedimento disciplinar, ou de comportamento político tido por menos adequado», mas aplicadas sem procedimento disciplinar e sem audição do funcionário, e, em suma, «privando-o de todos os meios de defesa». Ora, «tal privação desrespeita, de modo directo, a *garantia constitucional de audição e de defesa* dos funcionários em processo disciplinar consagrada no *n.º 3 do artigo 270º* da Constituição da República»; *d)* Por último, o regime em apreço «envolve, em certa medida, uma ofensa, pela Administração Pública, do *princípio da legalidade*», consagrado no artigo 267.º da Constituição, enquanto representa a aceitação implícita duma disciplina contrária à Constituição e à lei (artigo 267.º, n.º 2), e, bem assim, «uma possibilidade de actuação em todo desconforme aos direitos protegidos dos próprios funcionários» para a qual se não vislumbra um interesse público justificativo. É que, na verdade, o princípio agora referido não tem apenas uma dimensão formal, mas antes, «encarado numa perspectiva eminentemente dinâmica e humanista», implica de igual modo o respeito, por parte da Administração, «das regras e princípios que protegem os legítimos interesses e direitos dos administrados reconhecidos nos planos nacional e internacional».

Conclui-se, por estas razões, que o regime consagrado no artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros viola as disposições dos artigos 13.º, n.º 2, 52.º, alínea *b)*¹²⁹, 267.º e 270.º, n.º 3, da Constituição da República.

Será esta conclusão procedente?

¹²⁹ Diz-se alínea *c)*, mas por evidente *lapsus calami*.

4 — Um aspecto particular do regime em apreço

Crê-se que, relativamente a um aspecto parcelar do regime em apreço, pode dar-se desde já, e sem mais delongas, uma resposta negativa. Trata-se do que se dispõe no § 2.º do artigo 37.º, e é reproduzido no artigo 171.º do Regulamento, acerca da possibilidade de os funcionários diplomáticos colocados na disponibilidade serem chamados novamente ao serviço ou colocados em vagas da sua categoria.

Considerada *em si mesma*, não se vê, na verdade, que esta norma lese qualquer direito ou interesse legítimo dos funcionários. Chamado ao serviço, o funcionário que havia sido colocado na disponibilidade recupera o direito ao vencimento por inteiro (§ 2.º, *in fine*), e por certo os mais direitos inerentes à sua qualidade e função; e resulta do disposto no § 4.º que o tempo de serviço lhe é então contado para todos os efeitos legais, e nomeadamente para o efeito de antiguidade. Assim sendo, afigura-se óbvio que a faculdade concedida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros pela norma em causa só pode funcionar em benefício, que não em detrimento, dos funcionários a que é aplicável o regime do artigo 37.º Em boa verdade, ela representa, no contexto deste regime, um elemento limitador ou moderador dos respectivos efeitos e alcance.

Nestas condições, não se vê em que possa tal norma, por si só, violar a Constituição, e nomeadamente os princípios e disposições desta invocados no parecer a que antes se fez referência. A sua inconstitucionalidade, por conseguinte, só poderá ser *consequencial*: ou seja, só ocorrerá se dever chegar-se à conclusão de que o regime do artigo 37.º, globalmente considerado, e desde logo o disposto no corpo deste artigo, é inconstitucional. Então, não poderá efectivamente subsistir o seu § 2.º, pois o que nele se encontra preceituado só tem cabimento e sentido no conjunto de tal regime.

Mas infringirá este, na verdade, quaisquer normas ou princípios constitucionais, em especial os acima referidos? É o que vai procurar esclarecer-se seguidamente, embora segundo uma ordem algo diversa daquela em que os mesmos princípios foram invocados no parecer junto pela entidade peticionante.

5 — O princípio da legalidade

Está-se de acordo em que o artigo 267.º, n.º 2, da Constituição não se limita a consagrar um estrito princípio de legalidade *formal* da actividade administrativa: na medida em que aí se começa por subordinar a Administração *directamente à Constituição* e se impõe, depois, que os seus órgãos e agentes «actuem com *justiça e imparcialidade no exercício* das suas funções», vai-se mais longe, e assina-se àquela a observância de um mais extenso *princípio de juridicidade*. Ou, e se se quiser: atribui-se também ao princípio da «legalidade» da Administração uma dimensão *material*.

Ora, quando se põe o problema de um determinado regime *legal* ofender o princípio da «legalidade», só poderá justamente estar em causa — é óbvio — esta

dimensão «material» de tal princípio, ou, dito por outras palavras, esse princípio elevado à expressão dumais ampla «juridicidade»¹³⁰.

Simplemente, nesta dimensão, ou enquanto princípio de juridicidade, o princípio da legalidade não tem, por assim dizer, «autonomia»: é um princípio cujo conteúdo e alcance decorrerá dos *princípios materiais da Constituição* e de outros princípios jurídicos — chamemos-lhes *princípios gerais de direito* — dotados de uma validade independente de expressa consagração legal. Donde se segue que uma eventual violação pelo legislador do mesmo princípio — do princípio da «legalidade material» ou da «juridicidade» — há-de reconduzir-se à violação de um qualquer desses outros princípios constitucionais, ou de um qualquer princípio geral de direito a que deva atribuir-se dignidade ou hierarquia equivalentes¹³¹.

Significa isto que no caso em apreço não cumpre fazer uma indagação específica sobre a eventual infracção do dito princípio, com o sentido ora assinalado, pois que tal indagação reverterá, afinal, à que cumpre levar a cabo a respeito das restantes questões de constitucionalidade atrás referidas. Na verdade (e para usar palavras do parecer elaborado nos serviços da Provedoria de Justiça), o que importa é saber se algum ou alguns dos «princípios que protegem os direitos legítimos dos administrados» e, no caso, dos funcionários diplomáticos — como o princípio da segurança no emprego, o da igualdade ou o da audição do interessado — são violados pelo regime do artigo 37.º: tais princípios, com efeito, é que darão conteúdo a uma ideia de legalidade material. Vejamos, por conseguinte, se ocorre semelhante violação.

6 — O princípio da igualdade

Falta no nosso direito um texto legal onde se encontrem reunidos, de forma sistemática e global, os princípios e normas jurídicas aplicáveis à generalidade dos funcionários públicos: falta entre nós, em suma, o que poderia chamar-se, no sentido mais estrito e técnico da expressão, um «Código da Função Pública». Tais normas e princípios acham-se dispersos por variados diplomas, e por isso nem sempre se torna fácil apurar, em termos exaustivos e de modo a permitir uma conclusão indiscutível, qual seja o regime-regra, ou comum, dessa função, ou averiguar se determinado regime, aplicável a certos funcionários, tem similar ou paralelo no tocante a outros. Em todo o caso, julga-se poder aceitar, sem grandes reservas, que o quadro legal definido para os funcionários diplomáticos no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 não é aplicável à generalidade dos funcionários públicos¹³². Estaremos efectivamente aí, pois, em face de normas que sujeitam os seus eventuais destinatários a um regime mais gravoso — poder-se-á dizer mesmo:

¹³⁰ Prescinde-se aqui — pois não interessa ao caso — a hipótese de o sistema de fontes conhecer alguma modalidade ou espécie de legislação ordinária *qualificada*, ou de admitir ainda alguma hierarquia dentro de tal legislação. É o que acontece entre nós pelo menos com os estatutos das regiões autónomas [cf. artigos 228.º e 236.º, alínea *b*), da Constituição] e com os decretos-leis de desenvolvimento de leis de bases da Assembleia da República em matéria de competência reservada desta, respectivamente.

¹³¹ Um princípio geral de direito que deva receber, mais exactamente, a qualificação de «princípio jurídico fundamental»: sobre esta categoria de princípios, vide Afonso R. Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, pp. 291 e segs.

bastante mais gravoso — do que o vigente em geral para os funcionários de nomeação definitiva. Deverá concluir-se, em função disso, que se trata de um regime «discriminatório», no sentido de que é contrário ao princípio constitucional da igualdade?

A Comissão Constitucional já em variadas ocasiões tem sido chamada a pronunciar-se sobre o alcance deste princípio. E tem-no feito, sempre, acentuando que o mesmo princípio, para além da especificação ou concretização que recebe no n.º 2 do artigo 13.º da Lei Fundamental, se reconduz à ideia geral da proibição de «distinções *arbitrárias*, isto é, desprovidas de justificação *racional* (ou fundamento *material* bastante), atenta a especificidade da situação ou dos efeitos em causa»¹³³.

Por isso, não pode deixar de entender-se que o legislador goza neste domínio não só de uma margem de liberdade de actuação mais ou menos ampla, mas seguramente também de um primado de conformação dos princípios constitucionais, relativamente a quaisquer outros órgãos.

Resulta daqui que, onde a lei considerar que determinada situação apresenta um particularismo suficientemente distinto e relevante para justificar um tratamento legal diverso do concedido a situações equiparáveis (sob outros pontos de vista), e onde erigir esse particularismo, por conseguinte, como fundamento duma desigualdade de regime jurídico, semelhante juízo legal tem por si uma *presunção de racionalidade* — justamente porque provindo da instância que detém a primazia da «conformação constitucional». E de tal modo que, em sede de controlo da constitucionalidade, não cabe aos respectivos órgãos emitir propriamente um juízo «positivo» sobre a solução legal: ou seja, um juízo em que o órgão de controlo comece por ponderar a situação como se fora o legislador (e como que «substituindo-se» a este), para depois aferir da racionalidade da solução legislativa pela sua própria ideia do que seria, no caso, a solução «razoável», «justa» ou «ideal». Os órgãos de controlo da constitucionalidade não podem ir tão longe: o que lhes cabe (em hipóteses como as do tipo considerado) é tão-somente um juízo «negativo», que afaste aquelas soluções legais de todo o ponto insusceptíveis de credenciar-se racionalmente. Onde tal não aconteça — onde não possa afirmar-se que a um determinado regime jurídico especial falta toda a justificação — não deverá, em sede de fiscalização da constitucionalidade, considerar-se violado o princípio da igualdade.

Quer tudo isto dizer — voltando ao caso em apreço — que a pergunta que cumpre então formular é esta: é arbitrário ou desprovido de todo o fundamento material considerar que o particularismo da actividade diplomática, a especificidade das funções desempenhadas pelos membros da respectiva carreira, é suficientemente justificativa da sujeição destes funcionários a um regime — qual o do artigo 37º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros — inaplicável aos funcionários públicos em geral?

Pensa a maioria da Comissão Constitucional que a resposta deve ser negativa, ou seja, que em verdade não pode qualificar-se como arbitrário — e portanto «discriminatório», como se sustenta no parecer junto pelo Provedor de Justiça — o regime estabelecido pelo legislador no mencionado preceito. E isto porque — encurtando razões — se lhe afigura indiscutível que a actividade diplomática (isto é, a «execução da

¹³² Cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, t. II, 8.ª ed. (com a colaboração de Freitas do Amaral), Lisboa, 1969, pp. 693 e segs. e 722 e segs.

¹³³ Vide, entre os mais recentes, os pareceres n.ºs 28/81, 33/81, 5/82 e, por último, 13/82.

actividade internacional do Estado») se reveste de uma particular importância., responsabilidade e melindre no quadro da actividade pública em geral; e de uma importância, responsabilidade e melindre tais que não pode considerar-se fora dum quadro comum de racionalidade que o legislador submeta os respectivos funcionários a mais severas exigências (do que as aplicáveis à generalidade dos servidores da função pública) no tocante à sua adequação à função, e os sujeite, portanto, a um regime mais gravoso em matéria de estabilidade de situação funcional¹³⁴.

7 — O princípio da segurança no emprego

A maioria da Comissão Constitucional, porém, já entende que o regime do artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros infringe o princípio inscrito na alínea *b*) do artigo 52.º da Constituição — pois que este princípio vale seguramente também para os trabalhadores ao serviço do Estado e demais entes públicos, e nomeadamente para os funcionários públicos.

Um tal princípio não possui, decerto, o alcance de garantir a estes últimos a «vitalicidade» da respectiva situação: esta (a vitalicidade), enquanto garantia *constitucional*, acha-se apenas consignada expressamente, como dimensão que é da sua «inamovibilidade», para os magistrados judiciais (artigo 221.º, n.º 1)¹³⁵. Para outros funcionários a «vitalicidade» será unicamente, quando o for, uma garantia *legal*. O que vale por dizer que não poderão considerar-se, *só por isso*, como inconstitucionais quaisquer normas que (como no caso acontece) introduzam uma restrição ou limitação ao carácter em princípio vitalício de certas situações funcionais.

Por outro lado, ao «proibir os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos e ideológicos» — e nisso se cifra, mais modestamente, o alcance do artigo 52.º, alínea *b*) —, a Constituição não especifica o que seja «justa causa» de despedimento: trata-se de uma cláusula geral ou um conceito indeterminado, que, também decerto, caberá ao

¹³⁴ O que fica dito, no respeitante a uma pretensa violação do princípio da igualdade, concerne em globo ao regime legal em apreço, ou ao seu aspecto nuclear, a saber, a possibilidade de colocação dos funcionários diplomáticos na situação de disponibilidade, por conveniência de serviço, com a eventual consequência da aposentação ou exoneração, possibilidade não prevista na lei para o comum dos funcionários públicos. Mas, em boa verdade, a questão da igualdade pode pôr-se mais pormenorizadamente, com referência a cada um dos particulares aspectos desse regime, como, por exemplo: o da redução ou exclusão de vencimento na situação de disponibilidade; o da distinção, para este efeito, entre os funcionários que têm ou não 5 anos de serviço; o da distinção entre os funcionários que, ao fim de 3 anos na disponibilidade, têm e não têm direito à aposentação. É facto, porém, que todas estas distinções assentam numa correspondente diversidade de situações reais; e por isso, e tendo em conta o modo como o princípio da igualdade deve funcionar em sede de controlo de constitucionalidade, se julga ao fim e ao cabo que também aí ele não poderá dizer-se violado.

¹³⁵ A menos que se entenda — aspecto que se deixa agora em aberto — que vale também para os magistrados do Ministério Público (cf. artigo 225.º, n.º 1, da Constituição).

Mas notar-se-á que neste preceito o legislador constitucional não faz expressa referência à «inamovibilidade».

legislador preencher. E deve mesmo reconhecer-se que, no preenchimento de tal cláusula, e pelo que toca à aplicação dela a funcionários públicos, será seguramente lícito (e devido) ao legislador entrar em linha de conta com o facto de, no regime da respectiva relação de emprego, haver a considerar, não apenas o interesse próprio e pessoal dos funcionários e o legítimo interesse de um qualquer comum empregador, mas as exigências e necessidades do interesse público *tout court*. O que vale agora por dizer que a Comissão Constitucional entende que o princípio do artigo 52.º, alínea *b*), haverá de valer com menor intensidade — se assim se pode dizer — no respeitante aos funcionários públicos do que no respeitante à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem.

Só que, a liberdade de conformação do princípio da segurança no emprego, reconhecida ao legislador — e reconhecida qualificadamente no que respeita aos funcionários públicos —, não vai ao ponto, como é óbvio, de permitir-lhe que subverta a ideia que subjaz a tal princípio. E isto é o que — afigura-se à maioria da Comissão — acontece no caso.

Com efeito, permitir a lei que os funcionários diplomáticos sejam colocados na disponibilidade, e sucessivamente aposentados ou exonerados, com base na simples invocação da «conveniência de serviço» é deixar a estabilidade da situação funcional desses funcionários à mercê do critério governamental (*rectius*, do critério do Ministro dos Negócios Estrangeiros) e admitir a possibilidade de se suspender ou interromper tal situação (e o gozo dos direitos à mesma inerentes), e de lhe ser posto fim, com fundamento em razões que se ficam (ou podem ficar) por uma extrema vaguidade. Ou seja: a maioria da Comissão Constitucional entende que no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 se estabelece um regime que não permite restringir a suspensão ou cessação da relação de emprego dos funcionários a que se aplica aos casos em que haja «justa causa» para que esse efeito se produza. Por outras palavras ainda: entende que a noção genérica de «conveniência de serviço» não basta para preencher o conceito de «justa causa de despedimento».

8 — O princípio da audição dos interessados e das garantias de defesa

Entendendo a maioria da Comissão que o regime legal em apreço contraria o princípio inscrito no artigo 52.º, alínea *b*), da Constituição, torna-se agora desnecessário, em rigor, averiguar se esse mesmo regime viola igualmente o princípio constitucional em epígrafe. Não se deixará, porém, de dizer ainda a tal respeito, e brevemente, o seguinte.

No artigo 270.º, n.º 3, da Constituição dispõe-se que «em processo disciplinar» contra funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas «são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa». O preceito, como se vê, rege directamente apenas para o *processo disciplinar*. Mas pensa-se que deve ser entendido como expressão ou afloramento de um princípio geral de audiência prévia dos interessados e do reconhecimento do seu direito de «defesa», relativamente a quaisquer decisões que para eles se traduzam num efeito punitivo ou equiparável. É seguramente este um entendimento — e por isso se dispensarão aqui maiores desenvolvimentos a tal respeito — que está na linha das exigências de um Estado de direito democrático, tal como este é concebido e compreendido pela consciência jurídica do nosso tempo. O direito à audiência e defesa —

o princípio *nemo inauditus damnari potest* — traduzir-se-á, pois, num princípio geral de direito com dignidade e hierarquia constitucional ¹³⁶.

Sendo assim, seria aqui dispensável indagar exaustivamente se as medidas previstas no artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros devem ser qualificadas como de carácter «disciplinar», ou ser antes vistas numa diferente perspectiva. Pensa-se que é este último o caso. Mas, ainda que assim seja, afigura-se claro, atenta a natureza, os efeitos e o pressuposto de aplicação dessas medidas, que esta mesma aplicação teria de considerar-se sujeita ao princípio constitucional genérico do direito de audiência, antes referido.

Se, pois, resultasse da lei coisa diversa, teria de concluir-se que também por esta outra razão o regime em causa seria inconstitucional.

E é assim, justamente, que se consideram as coisas no parecer em que se fundamenta o pedido do Provedor de Justiça.

Pois bem: uma vez que a Comissão Constitucional já concluiu, por outro fundamento, pela inconstitucionalidade da disposição, ou disposições, em causa, bastará agora acentuar que em nenhuma dessas disposições se prevê ou faz referência à possibilidade — *rectius*, ao direito — de audiência do interessado. Certo que também aí ele não é negado ou retirado, expressa e directamente; mas, em face do silêncio do legislador, a verdade é que só por via duma interpretação e integração actualistas dos preceitos em apreço (o que, deve dizer-se, a maioria da Comissão não exclui em absoluto) tal direito lograria ser reconhecido. Por outro lado, mesmo então a bem pouco (substancialmente falando) se reduziria tal direito, atento o facto de bastar a simples invocação da «conveniência de serviço» para colocar na disponibilidade um funcionário diplomático.

9 — Conclusão

Em face do que precede, é a Comissão Constitucional de parecer que o Conselho da Revolução deve declarar a inconstitucionalidade do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro de 1966, bem como do corpo do artigo 169.º e dos artigos 170.º a 173.º do Decreto n.º 47 478, de 31 de Dezembro de 1966, por violação do princípio inscrito no artigo 52.º, alínea *b*), da Constituição da República.

Lisboa e Comissão Constitucional, 28 de Julho de 1982. — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido, conforme declaração anexa) — *Armindo Ribeiro Mendes* (com a declaração de que considero que as normas acima indicadas violam igualmente o princípio da igualdade consignado no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, tal como defendido pela entidade petionária) — *Jorge de Figueiredo Dias* (com declaração de sentido idêntico à do vogal Dr. Ribeiro Mendes) — *Rui de Alarcão* — *Hernâni de Lencastre* — *Joaquim Costa Aroso* — *Raul Mateus* (vencido, conforme declaração de voto junta) — *Ernesto Augusto Melo Antunes* (com a declaração de que considero igualmente violado o princípio da igualdade — artigo 13.º, n.º 1, da Constituição —, por julgar não haver

¹³⁶ Ou até mesmo supraconstitucional: cf. Afonso R. Queiró, *Lições cit.*, p. 294. No sentido de um *direito fundamental* à audiência e defesa com um âmbito de aplicação mais vasto que o definido no artigo 270.º, n.º 3 (e no artigo 32.º), vide Vieira de Andrade, *Direito Constitucional (Direitos Fundamentais)*, Coimbra, 1977, pp. 152 e segs.

fundamento bastante para justificar um tratamento discriminatório aos funcionários do serviço diplomático, fundado na especial importância, responsabilidade e melindre da função, quando é certo que há muitos outros domínios da actividade pública que se revestem de semelhantes características, nomeadamente no da actividade internacional do Estado, sem que os funcionários estejam abrangidos por regime idêntico). Tem voto de vencido do Ex.^{mo} Vogal Dr. Messias Bento, que não assina por não estar presente — *José Manuel Cardoso da Costa*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei, como relator, no sentido de que os preceitos em apreço não violam a Constituição, por entender que os mesmos preceitos não só não infringem o princípio da igualdade, como também não contrariam o princípio da segurança no emprego e o princípio da audição dos interessados.

Assim:

1. Acompanhando a maioria da Comissão no alcance que atribui ao princípio do artigo 52.º, alínea *b*), da Constituição, julgo todavia que o regime estabelecido no artigo 37.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros não subverte, no que ela tem de essencial, a regra da «proibição de despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos». Desde logo porque nas situações a que esse regime é aplicável o *interesse público* concorre numa dimensão e intensidade especialmente significativas — dada a particular natureza da função em causa, a qual respeita à representação externa do Estado português. Por isso afigura-se-me excessivo considerar que ao legislador estivesse vedado admitir a «conveniência de serviço» como «justa causa» da colocação dos funcionários diplomáticos na «disponibilidade fora do serviço», e depois, eventualmente, da cessação (por aposentação ou exoneração) da relação de emprego que os liga ao Estado.

E isto tanto mais — e esta será uma segunda e decisiva ordem de considerações aqui pertinente — quanto o funcionamento do regime do artigo 37.º tem hoje de conjugar-se com os princípios entretanto consagrados no nosso direito em matéria de *motivação* dos actos administrativos, os quais constam do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. Com efeito, tendo os órgãos e agentes da Administração, por força de tais princípios, de *especificar* as razões determinantes dos seus actos, quando eles afectem «direitos ou interesses legalmente protegidos» dos respectivos destinatários, segue-se que o Ministro dos Negócios Estrangeiros, para usar legitimamente (*silicet*, legalmente) a faculdade que o mencionado artigo 37.º lhe confere, não poderá limitar-se a invocar genericamente a «conveniência de serviço», mas haverá de explicitar os motivos em que esta se funda¹³⁷:

¹³⁷ E é assim porque na situação ora em apreço não pode considerar-se aplicável o regime especial do Decreto-Lei n.º 356/79, de 31 de Agosto. Não só, nem especialmente, por se não tratar, nessa situação, de uma «transferência ou exoneração» de funcionários (pois o que imediatamente está em causa é uma medida diversa: a «colocação na disponibilidade»); antes, e sobretudo, por o estatuto dos funcionários diplomáticos não corresponder ao tido em vista nesse diploma. Na verdade, e embora possa dizer-se que a relação de tais

haverá, numa palavra, de, em cada caso, dizer qual a concreta «justa causa» que legitima a colocação de certo funcionário na «disponibilidade fora do serviço», com a eventual consequência da sua sucessiva aposentação ou exoneração. Ora este aspecto do regime legal em apreço não pode deixar de assumir o maior relevo, no sentido de se concluir pela sua compatibilidade com o princípio inscrito no artigo 52.º, alínea *b*), da Constituição.

Até porque — em terceiro e último lugar, e considerando uma outra e específica dimensão normativa deste preceito constitucional —, não podendo certamente dizer-se, face ao teor das disposições legais em causa, que elas visam directamente possibilitar o afastamento de funcionários diplomáticos por «motivos políticos ou ideológicos», em frontal oposição ao artigo 52.º, alínea *b*), a exigência de motivação concreta representará seguramente uma garantia complementar da maior importância, no que respeita a evitar ou impedir que a medida prevista no artigo 37.º seja aplicada com esse «desviado» fim.

Dir-se-á, apesar de tudo, que nem por isso se encontra abastada de todo a possibilidade dessa utilização «desviada» ou abusiva do regime legal em apreço; e por certo que será assim. Só que daí — do facto de existir o risco de uma determinada faculdade prevista na lei ser usada ilegal ou até inconstitucionalmente — nem pode, evidentemente, extrair-se a conclusão de que é inconstitucional a norma que prevê essa faculdade, nem tão-pouco de que tal risco deve ser eliminado pela declaração da inconstitucionalidade da mesma norma. Para os casos de aplicação abusiva (ilegal ou inconstitucional) desta última, há um remédio próprio, que não é o da «justiça constitucional»; é o do recurso contencioso para os tribunais administrativos.

2. Quanto ao princípio da audição dos interessados e das garantias de defesa, desejo simplesmente sublinhar que não me oferece nenhuma dúvida o entendimento de que o regime do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 tem hoje de considerar-se por ele integrado: tratando-se de um princípio geral de direito administrativo — e de um princípio, como se diz no parecer, e com a extensão que aí lhe é atribuída, com verdadeira dignidade constitucional e até supra-constitucional — do silêncio do legislador a seu respeito só pode concluir-se pela necessidade da sua observância, e de modo algum por uma inconstitucionalidade resultante da sua violação. E que o princípio da audição dos interessados tem, no caso, real interesse e importância, e não redundará numa mera formalidade», é o que decorre do que antes se disse sobre a obrigação de motivar «especificamente» a decisão de colocar um funcionário diplomático na «disponibilidade».

Nem se diga que, atento o contexto constitucional em que o regime em apreço surgiu, por certo não terá estado nas intenções do legislador garantir aos funcionários a ele sujeitos o direito, nalguma medida, a audiência prévia. Pois a verdade é antes que, ocorrendo agora a eventual aplicação das normas em causa num outro contexto constitucional,

funcionários com o Governo há-de ser marcada, e a um nível que é necessariamente «político», por uma particular ideia de «confiança», não se tratará aqui, enquanto está em causa a sua integração em geral na carreira diplomática (e é este o aspecto que agora importa), de uma relação de confiança *pessoal* entre eles e o titular da pasta dos Negócios Estrangeiros. Se este outro aspecto dever também relevar, isso só sucederá quanto à designação dos funcionários para cada um dos diferentes postos e missões para que podem ser destinados.

é à luz deste — é interpretadas e integradas em conformidade com este outro contexto — que o seu alcance tem de ser determinado.

Claro que, não obstante o que fica dito, pode acontecer que na aplicação em concreto do regime do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331 venha a desrespeitar-se o princípio da audiência do interessado. Esse risco, porém, como já se disse a outro propósito, não gera só por si qualquer inconstitucionalidade: se vier efectivamente a verificar-se, o remédio estará então no recurso contencioso administrativo. — *José Manuel Cardoso da Costa*.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido por entender que os preceitos objecto de parecer de inconstitucionalidade, se articulados com o artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas *a)*, *b)* e *f)*, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, garantem suficientemente a estabilidade da relação de emprego dos funcionários do serviço diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Dessa articulação resulta que à sua situação funcional só pode ser posto termo mediante despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros que concretize facticamente, e de forma clara, a conveniência de serviço invocada. Não tem pois o Ministro — no uso do poder discricionário que aquelas normas lhe conferem, atento o particular posicionamento desses funcionários (a eles «cabe especificamente a execução da actividade internacional do Estado português») — liberdade para «fugir» ao interesse público por que nesse acto se deve nortear. A causa tem de ser justa e transparentemente expressa.

Neste quadro não é, a meu ver, violado o princípio da segurança no emprego consignado no artigo 52.º, alínea *b)*, da Constituição. — *Raul Mateus*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO

RESOLUÇÃO N.º 161/82

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, resolve declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro de 1966, bem como do corpo do artigo 169.º e dos artigos 170.º e 173.º do Decreto n.º 47 478, de 31 de Dezembro de 1966, por violação dos princípios inscritos nos artigos 52.º, alínea b), e 13.º, n.º 1, da Constituição da República.

Aprovada em Conselho da Revolução em 2 de Agosto de 1982.

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

(Diário da República, 1.ª série, n.º 203, de 2 de Setembro de 1982.)

Decreto-Lei n.º 47 331, de 21 de Novembro de 1966

.....

Art. 37.º Os funcionários do serviço diplomático podem ser colocados na disponibilidade, por conveniência de serviço, abrindo vaga.

§ 1.º O funcionário colocado na disponibilidade com pelo menos cinco anos de serviço perceberá um vencimento, inacumulável com outro vencimento ou pensão do Estado, calculado como o seria a sua aposentação para o número exacto de anos de serviço que lhe são contados; se tiver menos de cinco anos, não terá direito a vencimento algum.

§ 2.º Os funcionários na disponibilidade podem, por motivo de interesse público e até ao número de cinco, ser chamados ao serviço na Secretaria ou no estrangeiro, ou, se houverem passado seis meses depois da passagem à disponibilidade, ser colocados em vagas da sua categoria. Quando chamados ao serviço, têm direito ao vencimento por inteiro.

§ 3.º Os funcionários na disponibilidade que não forem chamados ao serviço no prazo de três anos serão aposentados, se tiverem direito a aposentação, e, se não tiverem esse direito, serão exonerados.

§ 4.º Não é contado como tempo de serviço o que tiver sido passado na disponibilidade fora do serviço. Será, porém, esse tempo contado para o efeito de aposentação se, durante ele, o funcionário, percebendo vencimento, tiver pago a quota legal.

.....

Decreto n.º 47478, de 31 de Dezembro de 1966

.....

Art. 169.º Os funcionários do serviço diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros podem ser colocados na disponibilidade por conveniência de serviço, abrindo vaga.

§ único. Serão igualmente colocados na disponibilidade os funcionários no regime de assistidos como funcionários civis tuberculosos, aos quais se aplicam as disposições especiais desse regime, com prejuízo do prescrito nesta secção.

Art. 170.º O funcionário colocado na disponibilidade com cinco ou mais anos de serviço perceberá um vencimento, inacumulável com outro vencimento ou pensão, calculado como seria a sua aposentação para o número exacto de anos que lhe são contados. Se tiver menos de cinco anos de serviço, não terá direito a vencimento algum.

Art. 171.º Os funcionários na disponibilidade podem, por motivo de interesse público e até ao número de cinco, ser chamados ao serviço na Secretaria ou no estrangeiro ou se houverem passado seis meses depois da passagem à disponibilidade, ser colocados em vaga da sua categoria. Quando chamados ao serviço, têm direito aos vencimentos por inteiro correspondentes à sua categoria.

Art. 172.º Os funcionários na disponibilidade que não forem chamados ao serviço no prazo de três anos serão aposentados se tiverem direito a aposentação e, se não tiverem esse direito, perdem o lugar.

Art. 173.º Não é contado como tempo de serviço o que tiver sido passado na disponibilidade fora do serviço. Será, porém, esse tempo contado para efeito de aposentação se, durante ele, o funcionário, percebendo vencimento, tiver pago a quota legal.

.....

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 27/82

Capacidade eleitoral — Inelegibilidade — Regime da eleição — Princípio da proporcionalidade eleitoral — Apresentação de candidaturas — Sondagem à opinião — Direito de antena — Liberdade de propaganda eleitoral — Exercício do direito de voto.

Fazendo uso da faculdade que lhe é conferida pelo artigo 277.º da Constituição da República, deliberou o Conselho da Revolução apreciar a constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 86/II, de 2 de Julho de 1982, sobre «Eleições Autárquicas».

Para tanto solicita, nos termos do artigo 284.º, n.º 1, da Constituição, e do artigo 16.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 507-F/76, de 30 de Junho, o parecer da Comissão Constitucional.

1. O decreto em apreço visa regulamentar em termos globais a matéria relativa às eleições por sufrágio directo dos titulares dos diferentes órgãos das autarquias locais — ou dos diferentes órgãos do poder local — e destina-se a substituir o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, e alguns outros diplomas que posteriormente o vieram completar ou modificar. É de facto por esta legislação transitória — aprovada nos termos do artigo 303.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição e mantida em vigor pelo artigo 103.º, n.º 2, da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro — que tem continuado a reger-se a matéria em causa, o que significa que o Decreto n.º 86/II representa o primeiro tratamento legislativo de que a mesma matéria é objecto, na vigência da Constituição, por parte do órgão de soberania competente em exclusivo para o efeito [cf. artigo 167.º, alínea *f*), da Constituição].

O Decreto n.º 86/II teve a sua origem numa iniciativa governamental, concretizada na Proposta de Lei n.º 81/II, publicada no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 47, de 3 de Fevereiro de 1982. Tal proposta foi votada na generalidade em 29 de Abril, tendo sido aprovada por maioria (votos a favor do PSD, do CDS e do PPM, e votos contra do PS, do PCP, do MDP/CDE, da UEDS, da ASDI e da UDP) — como consta do mesmo *Diário*, 1.ª série, n.º 82, de 30 de Abril (p. 3483). Baixou depois — também por deliberação maioritária do plenário da Assembleia da República (*loc. cit.*) — à respectiva Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, onde foi discutida e votada na especialidade. Sofreu então consideráveis modificações, sugeridas, nomeadamente, por partidos da oposição parlamentar e acolhidas pelo Governo e pela maioria. Finalmente — e após ser rejeitado um requerimento do PCP no sentido de o Plenário da Assembleia avocar a votação na especialidade de alguns preceitos — foi a proposta, com o novo texto saído da Comissão, submetida a votação final global em 2 de Julho transacto e aprovada por maioria, com votos a favor do PSD, do CDS e do PPM, votos contra do PCP, da ASDI, da UEDS e do MDP/CDE, a abstenção do PS e a ausência da UDP (*Diário cit.*, 1.ª série, n.º 113, de 3 de Julho, pp. 4695 e seg.).

2. O Decreto n.º 86/II é um extenso texto legislativo — compreende 178 artigos — que trata sucessivamente dos seguintes aspectos do regime das eleições autárquicas, cada um dos quais corresponde a um título do diploma: «capacidade eleitoral», «organização do processo eleitoral», «campanha eleitoral», «eleição», «despesas públicas eleitorais» e «ilícito eleitoral». A estes acresce um título final, contendo as «disposições finais e transitórias».

Tanto na sua sistemática como no conteúdo das suas disposições, trata-se de um diploma que se inspira visivelmente na regulamentação legal em vigor sobre a matéria — a do já referido Decreto-Lei n.º 701-B/76 —, podendo dizer-se que na grande maioria dos seus preceitos mantém essa regulamentação, ainda que com frequentes modificações de redacção, ou de carácter técnico, ou exigidas por uma necessidade de actualização do regime vigente. Quanto a estas modificações, têm elas por fonte, no geral, a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio). E daqui — sabendo-se como esta última e aquele decreto-lei se inspiraram, por sua vez, na legislação eleitoral relativa à Assembleia Constituinte, e em particular no Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro — pode já concluir-se que o Decreto n.º 86/II se inscreve numa linha de continuidade e de básica fidelidade a essa matriz do nosso actual direito eleitoral que é a legislação acabada de referir.

Há interesse em salientar o ponto. Em especial porque, tendo os grandes princípios inspiradores de tal legislação vindo depois a receber consagração constitucional — nomeadamente nos artigos 48.º e 116.º da Lei Fundamental —, o facto de se verificar essa continuidade e fidelidade representa em si mesmo uma sólida razão para afirmar que, num exame por assim dizer *macroscópico*, o diploma em apreço não suscitará dúvidas fundadas de constitucionalidade.

Uma tal afirmação, de resto, pode fazer-se com tanto maior afoiteza quanto ela se limita a exprimir a conclusão que implicitamente fora já a da Comissão Constitucional no parecer n.º 29/78¹³⁸ quando chamada a pronunciar-se globalmente sobre um texto que, situando-se na mesma linha de continuidade assinalada, veio a converter-se, apenas com diferenças na especialidade, na Lei n.º 14/79, e é muito próximo do que se encontra agora em apreciação: referimo-nos ao primeiro texto legislativo aprovado pela Assembleia da República em matéria eleitoral — o Decreto n.º 185/I, de 2 de Setembro de 1978, sobre eleições parlamentares —, o qual só deu azo a reparos (do ponto de vista da sua conformidade constitucional) quanto a alguns (muito poucos) preceitos.

3. Será, porém, que, analisado *microscopicamente* o Decreto n.º 86/II, a afirmação da sua constitucionalidade pode manter-se integralmente?

Como é óbvio, não seria possível, no curto prazo em que a Comissão Constitucional tem de emitir o seu parecer, examinar exaustivamente, sob um tal ponto de vista, todas e cada uma das disposições que integram o extenso articulado do diploma. Mas bem caberá dizer que no tocante à maior parte dessas disposições semelhante exame será em rigor desnecessário, pois, dada a respectiva natureza e conteúdo, uma sua simples leitura afasta logo liminarmente qualquer suspeita de inconstitucionalidade. Por outro lado, e quanto às demais, não deixam as coisas de estar agora de algum modo facilitadas para a Comissão: facilitadas porque, tendo esta tido ocasião de analisar aspectos vários da

¹³⁸ *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7.º, pp. 45 e segs

regulamentação eleitoral (tanto relativa às eleições para os órgãos de soberania como relativa a outras eleições), não apenas no já citado parecer n.º 29/78 como também em outros¹³⁹, dispõe ela já de pontos de referência para detectar alguns dos aspectos mais nevrálgicos dessa regulamentação e para sobre eles formular o seu juízo.

Mas a tudo isto acresce que, estando em causa um texto parlamentar, o próprio relato da sua discussão na Assembleia da República permite identificar os pontos mais polémicos do articulado e verificar se algum ou alguns deles foram já então objecto de crítica no plano da respectiva constitucionalidade.

Compreender-se-á, pois, que seja sobre esses pontos que vá incidir, de seguida, o exame na especialidade desta Comissão. E compreender-se-á isso tanto melhor quanto os pontos mais discutidos da regulamentação em apreço não deixam de corresponder, em boa medida, justamente a aspectos do regime eleitoral que já a anterior prática consultiva da Comissão permitiria identificar como significativos.

4. Esses pontos — objecto de maior e por vezes muito viva discussão parlamentar — respeitam quase todas as inovações introduzidas pelo Decreto n.º 86/II relativamente à legislação em vigor, seja ela a concernente às eleições autárquicas, seja mesmo a concernente à eleição da Assembleia da República. De facto, e não obstante a fundamental continuidade e até coincidência substantiva do texto em apreço com os diplomas legais precedentes em matéria eleitoral, não deixa o primeiro de conter algumas importantes novidades face a esses outros diplomas.

Entre tais novidades conta-se desde logo a de nele se regular também a eleição dos membros, a designar por sufrágio directo, das futuras *assembleias regionais* (cf. artigo 259.º da Constituição e, por ex., artigos 8.º e 18.º do decreto em análise), e bem assim a de nele se incluir um novo título relativo às *despesas públicas eleitorais*. Não foram estas, porém, as novidades polémicas, e nem elas, por outro lado, suscitam qualquer questão de constitucionalidade. Na verdade, decerto que era lícito à Assembleia da República, prevendo a futura instituição de regiões administrativas, dispor desde já as coisas em termos de o diploma regulador das eleições autárquicas vir a aplicar-se, sem necessidade de ulteriores adaptações, à eleição das respectivas assembleias, quando estes órgãos vierem a surgir¹⁴⁰; e decerto que também era lícito à assembleia estabelecer regras sobre os encargos financeiros a assumir pela administração central e pela administração local com vista à preparação e realização das eleições em causa e fixar a esse respeito as regras que fixou.

Objecto de controvérsia foram antes outras inovações, com um carácter que se pode qualificar de pontual, mas nem por isso menos relevantes. Respeitam elas à *capacidade eleitoral*, ao *regime da eleição*, à concorrência à eleição de *coligações*, de *cidadãos não inscritos em partidos políticos* e de *candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos*, à *divulgação de sondagens*, aos termos e condições da *propaganda eleitoral* e

¹³⁹ Parecer n.º 34/79, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 10.º, pp. 202 e segs., e pareceres n.º 25/80, 27/80, 7/81 e 11/82, nenhum destes ainda publicado.

¹⁴⁰ E em termos também de passar então para o representante do Governo em cada região a competência em matéria eleitoral agora pertencente ao governador civil de cada distrito (cf. artigo 172.º do diploma em apreço).

ao voto de cidadãos impedidos de se deslocarem à assembleia eleitoral ou cegos ou deficientes.

Da polémica que suscitaram, sobretudo na versão inicial da proposta do Governo, dão conta as páginas do *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 81 e 82, de 29 e 30 de Abril do corrente ano, e dão conta também, ainda mesmo com referência à versão definitiva do diploma, as declarações finais de voto de alguns partidos políticos e sobretudo o teor do requerimento do PCP já atrás mencionado, constantes, umas e outro, daquele *Diário* e série, n.º 113, de 3 de Julho findo, pp. 4694 e segs., também já citado. Não foram só — nem, ao fim e ao cabo, foram sobretudo — razões de constitucionalidade as invocadas nessa polémica, quanto ao conjunto e a cada uma das inovações legislativas em causa. Mas, seja como for, não deixará a Comissão Constitucional de, com a maior ou menor detença que requeiram, passar em revista a todas essas inovações.

5. No título relativo à *capacidade eleitoral*, registam-se algumas modificações do regime em vigor, tanto no que respeita ao lado activo como ao lado passivo dessa capacidade, a maior parte das quais, todavia, é insusceptível de levantar qualquer dúvida de constitucionalidade. É o caso da eliminação das chamadas «incapacidades cívicas» (que subsistiram apenas, nos termos do artigo 308.º da Constituição, durante a I Legislatura da Assembleia da República); da eliminação da incapacidade eleitoral activa dos cidadãos definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso (a incapacidade passará a abranger apenas os cidadãos judicialmente privados dos seus direitos políticos por sentença transitada em julgado)¹⁴¹; da transformação em inelegibilidade especial da inelegibilidade aparentemente geral dos funcionários de justiça e dos funcionários de finanças com funções de chefia; da inclusão da inelegibilidade geral do Provedor de Justiça e das inelegibilidades especiais dos Ministros da República para as regiões autónomas, bem como dos representantes do Governo nas regiões administrativas e governadores civis. Todas estas alterações, na verdade, ou alargam a capacidade eleitoral ou, quando a restringem, não são passíveis de censura à luz do princípio geral do artigo 48.º, n.º 4, ou sequer do disposto no artigo 153.º da Constituição (admitindo mesmo a aplicabilidade deste, *qua tale*, às eleições autárquicas).

Já podem suscitar-se dúvidas, porém, quanto à conformidade constitucional da *alínea a) do artigo 4.º* do Decreto em apreço, a qual estabelece uma inelegibilidade geral para os órgãos representativos das autarquias locais dos «membros dos órgãos autárquicos dissolvidos, nos termos da lei reguladora do regime de tutela das autarquias locais, cuja responsabilidade pessoal haja sido determinante daquela dissolução, nos actos eleitorais destinados a completar o mandato no decurso do qual ocorreu a dissolução e, nos subsequentes, durante o período de tempo equivalente a um novo mandato». E, de facto, foi este um preceito bastante controvertido na discussão parlamentar — embora não possa dizer-se, face aos ecos de tal discussão vindos a lume no *Diário da Assembleia da República*, que lhe haja sido expressa e directamente assacado um vício de inconstitucionalidade. A crítica de que foi objecto pelos partidos da oposição situou-se antes em torno do argumento político de que, cabendo a tutela dos órgãos autárquicos ao

¹⁴¹ Sobre este ponto, cf. já o parecer n.º 29/78, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7.º, cit., p. 55.

Governo, a disposição em causa abre caminho ao estabelecimento de inelegibilidades por via administrativa, eventualmente com intuítos persecutórios, de carácter ideológico¹⁴².

Se fora assim, teríamos de concluir, não só pelo bem fundado das críticas de que o preceito foi objecto no plano político, mas ainda, e mais do que isso, pela sua irremissível inconstitucionalidade. Simplesmente, a tutela administrativa encontra-se disciplinada na Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, referente às «atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos», em termos que se afigura excluïrem a apontada consequência e a emergente inconstitucionalidade.

É que semelhante tutela é hoje uma pura tutela de *legalidade*, quer se trate de tutela «inspectiva» (artigo 91.º, n.º 2, da lei cit.), quer se trate — e é o aspecto que agora interessa aqui — da tutela que se traduza na «dissolução» de um órgão autárquico (artigo 93.º, n.º 1, da mesma lei)¹⁴³. Donde deriva que está excluïda a possibilidade de tal dissolução se basear num juízo (político ou administrativo) do Governo, acerca do interesse público, diverso do órgão local, e mais ainda, evidentemente, a possibilidade de ela se fundamentar em quaisquer divergências ideológicas. Mas a isto acresce que a Lei n.º 79/77 não apenas condiciona a dissolução a parecer prévio da assembleia distrital e impõe a obrigação de o Governo fundamentar o respectivo decreto, como, além disso, consagra expressamente o direito à sua impugnação contenciosa por parte de qualquer dos membros do órgão dissolvido (cit. artigo 93.º, n.ºs 2 e 3). O que significa que em último termo a dissolução de qualquer órgão autárquico e a definição da correspondente responsabilidade dos seus membros ficam ou podem ficar dependentes de uma decisão judicial¹⁴⁴, sendo ainda de registar que o tribunal pode mesmo suspender a eficácia do decreto de dissolução, a requerimento dos interessados, se considerar que para tanto se verificam os requisitos estabelecidos na lei processual administrativa contenciosa¹⁴⁵.

Nestas condições, nem pode realmente afirmar-se que a inelegibilidade prevista na alínea *d*) do artigo 4.º do Decreto n.º 86/II é deixada a um critério de oportunidade do Governo, nem mesmo pode dizer-se — uma vez que se encontra aberto o recurso aos tribunais — que a sua efectivação ocorrerá em definitivo por via simplesmente administrativa. Não será por aí, conseqüentemente, que o preceito em causa poderá ser havido como inconstitucional.

Mas não poderá e deverá sê-lo por outra razão? Concretamente: não poderá e deverá sê-lo por contrariar o disposto na segunda parte do artigo 153.º da Constituição? A pergunta tem cabimento porque, embora o preceito — onde se proïbem restrições à elegibilidade que não derivem «de incompatibilidades locais ou do exercício de certos

¹⁴² Cf. *Diário* cit., 1.ª série, n.º 82, pp. 3452, 3460 e segs. e 3470, e n.º 113, pp. 4694 e 4698 e segs. Pode assinalar-se que foi este — juntamente com os referentes à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 12.º e ao artigo 52.º — um dos pontos em que o PS baseou o seu voto final de abstenção, em lugar de um voto favorável à proposta do Governo, na versão com que em definitivo esta saiu da Comissão Parlamentar.

¹⁴³ Ao contrário do que sucedia na vigência do Código Administrativo: cf., em especial, os seus artigos 378.º e 382.º, hoje revogados (e revogados expressamente pelo artigo 114.º da referida Lei n.º 79/77).

¹⁴⁴ Cabe referir que não se prevê coisa diferente na Proposta de Lei n.º 85/II, relativa justamente à «tutela administrativa sobre autarquias locais» e destinada a substituir os artigos 91.º a 93.º da Lei n.º 79/77, proposta que se encontra pendente de discussão e votação: vide *Diário da Assembleia de República*, 2.ª série, n.º 47, de 3 de Fevereiro de 1982, já cit.

¹⁴⁵ Isto, se não dever mesmo entender-se que pelo simples facto de se interpor o recurso contencioso o decreto de dissolução deixa de produzir efeitos, até à decisão final, em matéria de inelegibilidade.

cargos» — respeite directamente à eleição da Assembleia da República, vem sendo maioritariamente entendido por esta Comissão no sentido de que «é emanação ou revelação de princípios constitucionais gerais relativos ao direito eleitoral português»; e, por outro lado, vem sendo por ela interpretado, ainda que também com discrepâncias, em termos bastantes estritos ¹⁴⁶.

Seja, porém, como for — isto é, ainda mesmo que a Comissão continue a acolher a orientação interpretativa do artigo 153.º que tem prevalecido no seu seio — não parece que a resposta à pergunta deva ser afirmativa. É que a inelegibilidade em apreço, ligada como está à prática de graves ilegalidades na gestão autárquica, e ditada como é por um evidente propósito de moralização, de decoro e de salvaguarda do prestígio da administração local, bem poderá ainda encontrar cobertura na cláusula constitucional das inelegibilidades estabelecidas por virtude de «incompatibilidades locais». Este, pelo menos, não é um entendimento que deva em absoluto excluir-se e dar-se por vedado ao legislador. Sobretudo quando o próprio sentido e alcance do artigo 153.º da Constituição não são inteiramente unívocos (na mesma «jurisprudência» da Comissão), e quando, por outro lado, não pode deixar de reconhecer-se ao legislador uma apreciável margem de liberdade na concretização das cláusulas constitucionais.

6. No respeitante ao *regime da eleição*, o Decreto n.º 86/II mantém o sistema de representação proporcional da média mais alta de Hondt, mas introduz uma regra de «desempate» que não se encontra prevista no Decreto-Lei n.º 701-B/76 (cf. artigo 11.º), e que, por outro lado, difere da consignada na Lei n.º 14/79 [artigo 16.º, alínea *d*)]. Na verdade, enquanto aqui, no caso de restar um só mandato a atribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista menos votada, de harmonia com o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea *d*), do diploma em apreço o mandato ou mandatos, em hipótese semelhante, «cabem à lista ou listas que tiverem obtido maior número de votos».

Também esta regra suscitou uma considerável e até uma viva oposição. Mas não se vê que seja inconstitucional.

Desde logo, ela não desfigura o método de Hondt, pois se destina a ser aplicada onde, pela natureza das coisas, tal método ou fórmula já não pode funcionar. Mas, que o desfigurasse, a isso não faria a Constituição embaraço, uma vez que esse método só é imposto pela Lei Fundamental na eleição da Assembleia da República (artigo 135.º, n.º 1): no mais, a Constituição limita-se a exigir a obediência ao princípio da representação proporcional (artigo 116.º, n.º 5).

¹⁴⁶ Vide os pareceres n.ºs 29/78 e 34/79, em *Pareceres da Comissão Constitucional* cit., respectivamente vol. 7.º, pp. 58 e segs., e vol. 10.º, pp. 125 e segs., e pareceres n.ºs 7/81, III, e 11/82, estes últimos ainda não publicados (como já se referiu). Em sentido diverso, quanto ao segundo aspecto, vide as declarações de voto insertas no parecer n.º 29/78; e num sentido extremamente dubitativo e restritivo, quanto ao primeiro, a declaração de voto do ora relator (declaração que se mantém, se possível com maior convicção), no parecer n.º 11/82. O problema da determinação do sentido e alcance do artigo 153.º pôs-se sobretudo a propósito da inelegibilidade prevista, embora com diversa amplitude, tanto no Decreto n.º 185/I da Assembleia da República (artigo 81.º, n.º 2), como no Decreto-Lei n.º 701-B/76 (artigo 68.º, n.º 2) e no Decreto-Lei n.º 319-A/76 (artigo 72.º, n.º 2), este último relativo às eleições presidenciais, dos cidadãos que, sem motivo justificado, tivessem deixado de exercer o seu direito de voto: os correspondentes preceitos foram, todos eles, considerados inconstitucionais por violação do artigo 153.º

Por consequência, a inconstitucionalidade da regra em causa só poderia afirmar-se se esta mesma regra se traduzisse numa intolerável compressão do princípio da proporcionalidade eleitoral¹⁴⁷. Tal não sucede, porém. Do que se trata é apenas de encontrar uma solução para as hipóteses em que a aplicação estrita do princípio conduziria a um impasse: ora, nesse ponto, não podem senão deixar-se as coisas ao critério do legislador, sendo que, em boa verdade, tanto se verifica uma certa limitação da proporcionalidade quando o mandato ou mandatos finais são atribuídos à lista mais votada, como quando o são à lista menos votada. Bem poderá o legislador, pois, enveredar pelo primeiro destes caminhos, sempre que julgue preferível — como no caso manifestamente julgo — reforçar as possibilidades de obtenção de uma maioria eleitoral.

7. Aspectos igualmente controvertidos do regime estabelecido pelo Decreto n.º 86/II foram alguns dos relativos à *apresentação de candidaturas*. Assim aconteceu, desde logo, com a exigência do *artigo 19.º, n.º 1*, de se indicar, no caso de lista apresentada por coligação, o partido que propõe cada um dos candidatos «mesmo que figure como independente»; e assim aconteceu também com o disposto no *n.º 6 do mesmo artigo*, no tocante ao facto de se passar a requerer um maior número de eleitores para a subscrição de listas não partidárias, nos casos em que elas são admitidas (caso que, por agora, é só o das assembleias de freguesia)¹⁴⁸. Nenhuma dúvida cabe, todavia, quanto à constitucionalidade destas novas soluções, sem embargo de poder dizer-se que elas de algum modo dificultam as candidaturas independentes aos órgãos autárquicos, seja de cidadãos integrados em coligações, seja de grupos de cidadãos: é que essa dúvida só teria fundamento se, por força dos preceitos agora em causa, tais candidaturas se tornassem praticamente inviáveis, em manifesta contradição, nomeadamente, com o princípio do *artigo 246.º, n.º 2*, da Constituição,

No capítulo das candidaturas, porém, o ponto mais polémico foi o respeitante à nova regulamentação sobre o registo (*hoc sensu*) de *coligações* e sobre os respectivos *símbolos*. Consta ela dos *artigos 17.º e 47.º, n.º 2*. No primeiro — e diferentemente do que até agora se passa tanto nas eleições parlamentares como nas eleições autárquicas (cf. *artigo 22.º da Lei n.º 14/79* e *artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76*) — passa a exigir-se que a constituição de coligações seja comunicada ao Supremo Tribunal de Justiça, atribui-se a este a competência para verificar a regularidade quer dessa constituição, quer da denominação, sigla e símbolo das coligações, e dispõe-se sobre o correspondente processo e a intervenção que nele cabe aos partidos políticos (os integrantes da coligação ou outros); no segundo dos preceitos citados, facultando-se às coligações a utilização de denominações, siglas e símbolos próprios, exige-se que estes últimos «permitam identificar com suficiente clareza os partidos coligados, segundo os respectivos símbolos registados no Supremo Tribunal de Justiça».

¹⁴⁷ E isto, mesmo sem discutir o problema de saber se a obediência a este «princípio» obriga a observar em todas as eleições autárquicas um «sistema» de representação proporcional. O ponto é controverso, pois não falta quem entenda, face ao teor do *artigo 241.º da Constituição*, que tal exigência não cabe quanto às câmaras municipais. Deixa-se aqui a questão em aberto.

¹⁴⁸ Cf. o preceito citado com o disposto no *artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76*, de 29 de Setembro.

Também aqui, no entanto, não se encontra motivo senão para concluir pela constitucionalidade do novo regime que o diploma em apreço veio estabelecer. É que, nada se dispondo directamente na Constituição sobre coligações de partidos políticos, uma conclusão diversa só poderia derivar da eventual violação de quaisquer princípios gerais: ora não se vê onde possa estar tal violação. Com efeito, e designadamente: violado não é o princípio da transparência eleitoral que aflora no artigo 116.º, n.º 3, da Constituição; violado também não é o princípio da autonomia partidária (artigo 47.º, n.º 1), já que este não pode deixar de considerar-se limitado pelo anterior; violado, tão-pouco, é um princípio de reserva judicial de decisão das questões eleitorais litigiosas, que se possa eventualmente retirar do artigo 116.º, n.º 5; violado, por fim, não é também o princípio da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas [artigo 116.º, n.º 3, alínea c)], ou o princípio geral da igualdade (artigo 13.º), pois que não pode considerar-se a nova regulamentação como discriminatória de quaisquer coligações ¹⁴⁹.

8. No título relativo à *campanha eleitoral*, e para além do já referido artigo 47.º, n.º 2, outros preceitos foram objecto de contestação, e alguns de contestação insistente para a qual se invocaram razões de constitucionalidade.

Foi antes de mais o caso do *artigo 52.º*, no qual se prevê um regime de proibição de divulgação de sondagens que tanto difere do consagrado no Decreto-Lei n.º 701-B/76 (artigo 51.º, n.º 1), como do estabelecido na Lei n.º 14/79 (artigo 60.º). Assim: de harmonia com este último diploma, a divulgação de resultados de sondagens ou inquéritos é proibida desde a data da marcação das eleições; no âmbito do Decreto-Lei n.º 701-B/76, essa proibição só ocorre desde o início da campanha eleitoral; no diploma em apreço envereda-se por uma solução intermédia, que consiste em proibir qualquer divulgação desde o início da campanha eleitoral e em permiti-la entre o dia da marcação das eleições e o início dessa campanha, desde que se trate de sondagens ou inquéritos «efectuados por empresas que, de acordo com o respectivo estatuto, se dediquem há mais de um ano a essa actividade», e, ainda assim, devendo a divulgação ser acompanhada da indicação da empresa responsável e de todos os elementos que permitam aferir a representatividade da amostra. Ora, nenhum preceito constitucional há que se reporte directamente às sondagens eleitorais. A regulamentação de que estas sejam objecto, por conseguinte, só será passível de censura, do ponto de vista da sua constitucionalidade, se for tal que retire ou comprima intoleravelmente a liberdade de determinação dos eleitores e afecte assim a genuinidade do sufrágio. Não se vê, porém, que isso aconteça no caso: antes se verifica que, dessa perspectiva, o regime previsto é mesmo mais cauteloso do que o actualmente consagrado pelo Decreto-Lei n.º 701-B/76.

Objecto de contestação foi também, por banda de alguns partidos da oposição parlamentar, o disposto no *artigo 53.º, n.º 2*, no qual se proíbe a utilização da Radiotelevisão Portuguesa e dos meios de radiodifusão na propaganda eleitoral para as eleições autárquicas. E este foi mesmo um dos preceitos claramente apontado como

¹⁴⁹ Pretendeu-se o contrário durante a discussão parlamentar, e essa foi mesmo a crítica mais insistente e vivamente dirigida à nova regulamentação (vide, por ex., o *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 113, cit., pp. 4614, 4696 e 4699), com base na circunstância de o disposto no artigo 47.º, n.º 2, afectar directamente (e apenas) uma das coligações actualmente existentes. É óbvio, porém, que a nova regulamentação só será aplicável a futuras eleições, e que nestas se aplicará por igual a todas as coligações.

desconforme com o texto constitucional. Mas ainda aqui a acusação de inconstitucionalidade improcede. É que do artigo 40.º, n.º 2, da Constituição não pode retirar-se a ilação de que em todos os períodos eleitorais os partidos políticos têm direito a tempos de antena, ou seja, de que em todos estes períodos haverá obrigatoriamente propaganda televisada e radiodifundida: o objectivo do preceito é antes outro, e concretamente o de garantir a igualdade de tratamento dos partidos concorrentes (independentemente da representatividade respectiva, a que alude o número anterior) quanto à utilização desses meios de comunicação durante as campanhas eleitorais. De resto, bem se compreende que nas eleições autárquicas, dado o seu específico carácter e objectivo, e as condições tão diversas, de circunscrição para circunscrição, em que decorrem, não haja lugar à utilização de meios de propaganda de âmbito e alcance nacional. Aliás, se outro entendimento se desse ao artigo 40.º, n.º 2, da Lei Fundamental, bem poderíamos ter de chegar ao absurdo resultado de se deverem conceder tempos de antena na rádio e na televisão mesmo só para uma qualquer eleição autárquica suplementar. Para além de que não se vê como seria possível, em eleições locais, atribuir tempos de antena aos partidos políticos concorrentes em termos de todos estes serem tratados equitativamente.

9. Em boa verdade, porém, não foram os artigos 52.º e 53.º, n.º 2, do Decreto n.º 86/II os mais polémicos no domínio da regulamentação da propaganda eleitoral. A maior controvérsia gerou-se antes em torno do disposto no *artigo 56.º, n.ºs 4 e 5*. Só que também a acusação de inconstitucionalidade de que estes preceitos foram alvo — e sem rodeios — não logra manter-se de pé.

Na primeira das disposições referidas, e relativamente a preceitos paralelos do Decreto-Lei n.º 701-B/76 e da Lei n.º 14/79, acrescentou-se um inciso final contendo a proibição de propaganda gráfica «nos edifícios das assembleias eleitorais e respectivas vias de acesso, incluindo o espaço aéreo, até uma distância de 50 m». Pretende-se com isso conferir efectividade ao princípio segundo o qual, no dia das eleições, é vedada a propaganda dentro das assembleias de voto e fora delas, até uma certa distância (que era de 100 m no Decreto-Lei n.º 701-B/76 e passará a ser de 500 m por força do artigo 80.º, n.º 1, do diploma em apreço, tal como já o é no âmbito de aplicação da Lei n.º 14/79): para tanto, e acautelando a frequentíssima impossibilidade de se proceder à eliminação da propaganda afixada nos locais próximos das assembleias de voto, proíbe-se mesmo a sua afixação anterior na sua mais imediata proximidade. Logo se vê, porém, que o legislador foi aqui particularmente cauteloso, pois que, sendo vedada a propaganda no dia das eleições num raio de 500 m, não levou a proibição do preceito em apreço senão até um décimo dessa distância; e a cautela é ainda mais visível se se disser que na proposta inicial do Governo se previa a proibição num raio de 100 m do local de funcionamento das assembleias eleitorais.

Semelhante cautela explica-se pelo propósito de não comprometer ou subverter a liberdade de propaganda eleitoral [artigo 116.º, n.º 3, alínea *a*), da Constituição], designadamente em pequenas localidades. Entendeu o legislador, no fundo, que o ponto de equilíbrio entre a necessidade de acautelar tal liberdade, por um lado, e a preservação minimamente garantida da proibição de propaganda na proximidade das assembleias

eleitorais (proibição que se destina a assegurar a liberdade dos eleitores), por outro, podia encontrar-se na regra da parte final do artigo 56.º, n.º 4, do diploma em apreço. A tal regra subjaz, pois, um certo juízo de facto (ou mesmo um certo «prognóstico») do legislador. Ora, só seria lícito censurar este juízo, de um ponto de vista constitucional, se ele se revelasse manifestamente erróneo ou desproporcionado. Não se vê, porém, que isso aconteça.

Quanto, por sua vez, ao artigo 56.º, n.º 5, dispõe ele que «as assembleias municipais, mediante decisão a proferir por maioria de três quartos dos seus membros, podem proibir a afixação de propaganda eleitoral fora dos espaços especiais referidos no n.º 1», isto é, fora dos espaços estabelecidos pelas juntas de freguesia em locais certos destinados à afixação de cartazes, fotografias, jornais murais, manifestos e avisos. Semelhante decisão — acrescenta depois o n.º 6 — deve ser precedida da audição de todas as candidaturas concorrentes na área geográfica a que a proibição respeita.

Também aqui se está perante uma regulamentação que difere substancialmente da constante da proposta inicial do Governo, pois que nesta proposta a competência para a proibição era conferida às câmaras municipais, sem que se exigisse qualquer maioria qualificada para a deliberação e também sem prévia audiência das candidaturas. Não obstante as modificações introduzidas, continuou parte da oposição a sustentar, na Assembleia da República, a inconstitucionalidade do preceito, argumentando que ele vem permitir «que por uma decisão da administração local possam ser, caso a caso, limitados e proibidos direitos de propaganda dos concorrentes durante a campanha eleitoral»¹⁵⁰.

Neste argumento o que está em causa não é tanto o princípio da liberdade de propaganda eleitoral [artigo 116.º, n.º 3, alínea *a*)] como outros princípios constitucionais: ao fim e ao cabo, ele reverte à ideia de que os direitos fundamentais só podem ser restringidos por lei, e por lei parlamentar [artigo 167.º, alínea *c*)] com carácter geral e abstracto (artigo 18.º, n.º 3). Olhando as coisas mais de perto, contudo, também estes princípios não se mostram violados pela regulamentação em apreço.

Em primeiro lugar, porque nela não se prevê ou autoriza uma restrição ou limitação individualizada de um direito fundamental (o direito à expressão livre do pensamento, na sua manifestação qualificada de direito à propaganda eleitoral)¹⁵¹: do que se trata é de uma limitação genérica — quer dizer, geral e abstracta —, embora dentro de um âmbito territorial e temporal circunscrito (a deliberação da assembleia municipal que a concretiza tem, em suma, a natureza de um regulamento local temporário, e não propriamente de um acto administrativo, singular e concreto). Em segundo lugar, porque à assembleia municipal só é deixada a possibilidade de impor ou não a limitação, e não já a de defini-la: quanto a esta definição — quer dizer, quanto à definição do âmbito e extensão da limitação —, ficou ela integralmente feita pelo legislador [conforme o artigo 167.º, alínea *c*), impunha], sem que o órgão autárquico a possa alterar (não há aí, pois, propriamente uma «delegação» da competência legislativa reservada da Assembleia da

¹⁵⁰ Vide *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 113, cit., p. 4694 (requerimento, já acima referido, do PCP).

¹⁵¹ Isto, para deixar já de lado a pertinente questão de saber se a matéria em apreço deve realmente ser considerada *sub specie* dos direitos fundamentais, ou não deverá antes e prevalecentemente receber uma qualificação organizatória e institucional (já que basicamente respeitante ao funcionamento de um dos mecanismos estruturais do Estado, que é o mecanismo eleitoral).

República, mas tão só a devolução para cada assembleia municipal da decisão de efectivar ou activar um certo regime legal¹⁵². Finalmente, e em terceiro lugar, porque a proibição autorizada pelo artigo 56.º, n.º 5, pouco mais terá, em boa verdade, que um alcance «declarativo»: de facto, se deixarmos de lado os edifícios e locais onde, por força do n.º 4 do mesmo artigo, já é proibida a afixação de propaganda eleitoral, o que fica serão sobretudo edifícios particulares, e nestes a afixação de propaganda depende sempre do consentimento do dono (assim se deveria concluir já por força de um «limite imanente» ao direito fundamental de liberdade de expressão, emergente da necessidade de preservar o núcleo essencial do direito de propriedade privada, igualmente garantido pela Constituição, no artigo 62.º; e assim se concluirá ainda de preceitos como o artigo 115.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 701-B/76, o artigo 139.º, n.º 2, da Lei n.º 14/79 ou o artigo 138.º, n.º 2, do diploma em apreço).

De resto, a norma em causa, mais do que limitar e «restringir» um direito, visa «regulamentar o seu exercício».

10. Um último sector de preceitos do Decreto n.º 86/II objecto de grande controvérsia parlamentar é o constituído pelas disposições que regulam o *exercício do direito de voto* por eleitores impedidos de se deslocarem às assembleias eleitorais no dia da eleição e por eleitores cegos e deficientes.

Rege quanto aos primeiros o *artigo 73.º* — um extenso artigo em que começa por definir-se as categorias de pessoas admitidas a votar por forma não presencial, e em que se disciplina depois, não só pormenorizada como minuciosamente, essa especial forma de voto. No que se refere às categorias de pessoas a que o preceito se aplica, há a salientar, relativamente a disposição paralela (o artigo 79.º) da Lei n.º 14/79, o seu alargamento pela inclusão dos «eleitores que por motivo de doença se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimentos hospitalares e de assistência social», bem como dos «eleitores que se encontrem presos»; no que concerne ao modo como o direito de voto é exercido por essas mesmas categorias de pessoas (as abrangidas pelo preceito), interessará sobretudo pôr em evidência que ele não se reconduz rigorosamente a um «voto por correspondência» (isto é, a um voto remetido por via postal directamente pelo eleitor), mas preferentemente a um «voto antecipado», exercido por intermédio de uma certa entidade (o presidente da câmara ou a mesa de recolha de votos), em condições destinadas a preservar o carácter pessoal e secreto do sufrágio. Trata-se, ao fim e ao cabo, e neste aspecto, de um regime semelhante ao estabelecido no n.º 4 e seguintes do citado artigo 79.º da Lei n.º 14/79, e aí designado como «voto por correspondência».

Pois bem: crê-se que esta sumariíssima descrição já por si indicia não serem plausíveis grandes dúvidas acerca da conformidade constitucional de um tal regime — ou de não serem plausíveis essas dúvidas, pelo menos, no âmbito desta Comissão. É que em

¹⁵² Está-se, pois, em face de uma deliberação da assembleia municipal que muito se aproxima de um regulamento «executivo», isto é, de um tipo de regulamentos inquestionavelmente admitido no domínio dos direitos fundamentais. Isto, para já não lembrar que uma credenciada doutrina entende que nesse domínio são igualmente admitidos os regulamentos autónomos da administração local, quando autorizados por lei (vide Afonso Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, p. 433). Seja como for, e para usar aqui categorias da jurisprudência francesa que parecem ter no caso uma especial pertinência, está-se já no domínio da *mise en oeuvre* de um direito (ou da sua limitação) e não no da sua *mise en cause* (que, esta sim, é reservada à lei).

pareceres anteriores teve ela já ocasião de claramente afirmar que são coisas diversas a «pessoalidade» e a «presencialidade» do voto, e que só a primeira é consignada na Constituição (artigo 48.º, n.º 2) em termos gerais e obrigatórios para todas as eleições: por isso mesmo, teve já oportunidade de concluir que formas de voto por correspondência ou semelhantes não estão, em princípio, constitucionalmente excluídas¹⁵³. Tais formas de exercício do direito de sufrágio só serão passíveis de censura constitucional, pois, se o regime de cada uma delas em concreto não se encontrar estruturado de modo a salvaguardar a pessoalidade do voto e o seu carácter secreto, e antes permitir a manipulação dos eleitores. De tais deficiências, justamente, se acusou o regime em apreço: mas, em verdade, e atendendo ao extremo cuidado posto pelo legislador, e já salientado, na regulamentação minuciosa do mesmo regime, não se vê que as críticas tenham fundamento bastante.

Quanto ao voto dos cegos e deficientes dispõe o *artigo 86.º*, permitindo que eles votem «acompanhados de cidadão eleitor por si escolhido que garanta a fidelidade da expressão do seu voto, ficando obrigado a absoluto sigilo». O preceito limita-se nesta parte a reproduzir o já preceituado no artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 e no artigo 97.º da Lei n.º 14/79 — sendo que sobre a conformidade constitucional de tal preceito já a Comissão Constitucional teve igualmente oportunidade de se manifestar, e de manifestar em sentido afirmativo, no parecer n.º 29/78¹⁵⁴, considerando que não se trata em tal hipótese de qualquer espécie de mandato, «mas tão-somente de um auxílio material». Ora, a esta doutrina nada há que modificar agora.

No artigo 86.º, em todo o caso, vai-se algo mais longe do que nas disposições paralelas citadas, e isto na medida em que nele se contempla a hipótese de a mesa não poder verificar a notoriedade da doença ou deficiência física, e se estabelece um procedimento e condicionalismo aplicável em tal hipótese. Parece haver sido esta inovação do preceito que alguma dúvida suscitou. Mas também sem fundamento: pois o facto é que o procedimento e o condicionalismo apontados (exigindo uma certidão emitida pelo delegado de saúde, e salvaguardando sempre a possibilidade de protesto) afiguram-se constituir garantia bastante contra possíveis manipulações eleitorais. Ora, só se esta garantia não existisse ou fosse notoriamente insuficiente, poderia o preceito ser havido, nesta parte, como inconstitucional.

11. De tudo quanto precede, conclui-se que o diploma em apreço, mesmo depois de analisado na especialidade quanto aos seus pontos mais significativos e controversos, não é susceptível de reparo, sob um ponto de vista de constitucionalidade.

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

¹⁵³ Cf. citados pareceres n.ºs 29/78, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7.º, pp. 63 e segs., parecer n.º 34/79, em *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 10.º, pp. 123 e segs., e parecer n.º 7/81, ainda não publicado, II. Regime que contrariava a «pessoalidade» do voto era antes o do voto por representação, o qual, por isso mesmo, foi declarado inconstitucional pelas Resoluções n.ºs 238/78, 328/79 — esta respeitante justamente aos n.ºs 2 e segs. do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 — e 83/81 do Conselho da Revolução. O voto por correspondência ou equivalente só parece estar excluído na eleição do Presidente da República, em vista do que para esta se dispõe especialmente no artigo 124.º, n.º 2, da Constituição.

¹⁵⁴ Vide *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7.º, pp. 64 e segs.

Revolução não deve pronunciar-se pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 86/II, da Assembleia da República, de 2 de Julho de 1982.

Lisboa e Comissão Constitucional, 10 de Agosto de 1982. — *José Manuel Cardoso da Costa — Messias Bento — Raul Mateus — Armindo Ribeiro Mendes* (vencido apenas no que respeita à posição que prevaleceu acerca da constitucionalidade do n.º 2 do artigo 53.º do Decreto da Assembleia da República sob apreciação. Embora com dúvidas — que não pude remover no curto prazo de que se dispõe no âmbito da presente fiscalização preventiva de constitucionalidade — entendi que a proibição absoluta de utilização da Radiotelevisão e dos meios de radiodifusão na propaganda eleitoral para as eleições locais contraria o disposto no artigo 40.º da Lei Fundamental, especialmente no que toca, por exemplo, às eleições para os órgãos das regiões administrativas que venham a ser instituídas e tendo em conta a solução actualmente vigente para as eleições para os órgãos das regiões autónomas) — *Ernesto Augusto Melo Antunes*.

CONSELHO DA REVOLUÇÃO
RESOLUÇÃO N.º 160/82

Ao abrigo do disposto na alínea *a)* do artigo 146.º e no n.º 4 do artigo 277.º da Constituição, o Conselho da Revolução, precedendo parecer da Comissão Constitucional, resolveu não se pronunciar pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 86/II, da Assembleia da República, de 2 de Julho de 1982, sobre eleições autárquicas.

Aprovada em Conselho da Revolução em 18 de Agosto de 1982.

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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Decreto n.º 86/II, de 2 de Julho de 1982
ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea f) do artigo 167.º e do n.º 2 do artigo 169.º da Constituição, o seguinte:

TÍTULO I

Capacidade eleitoral

CAPÍTULO I

Capacidade eleitoral activa

Artigo 1.º

(Capacidade eleitoral activa)

1 — Gozam de capacidade eleitoral activa para os órgãos representativos das autarquias locais os cidadãos portugueses maiores de 18 anos recenseados na área da respectiva autarquia.

2 — Os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem, por esse facto, a capacidade eleitoral activa.

Artigo 2.º

(Incapacidades eleitorais activas)

Não gozam de capacidade eleitoral activa:

- a) Os interditos por sentença com trânsito em julgado;
- b) Os notoriamente reconhecidos como dementes ainda que não estejam interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de 2 médicos;
- c) Os que se encontrem judicialmente privados dos seus direitos políticos por sentença transitada em julgado.

CAPÍTULO II

Capacidade eleitoral passiva

Artigo 3.º

(Capacidade eleitoral passiva)

São elegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais os cidadãos eleitores, ainda que não recenseados na área da respectiva autarquia.

Artigo 4.º
(Inelegibilidades gerais)

São inelegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais:

- a) O Provedor de Justiça;
- b) Os magistrados judiciais ou do Ministério Público em efectividade de serviço;
- c) Os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto prestarem serviço activo;
- d) Os membros dos órgãos autárquicos dissolvidos, nos termos da lei reguladora do regime da tutela das autarquias locais, cuja responsabilidade pessoal haja sido determinante naquela dissolução, nos actos eleitorais destinados a completar o mandato no decurso do qual ocorreu a dissolução e, nos subsequentes, durante o período de tempo equivalente a um novo mandato.

Artigo 5.º
(Inelegibilidades especiais)

São também inelegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais situadas dentro da área territorial onde exerçam a sua actividade:

- a) Os Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- b) Os representantes do Governo nas regiões administrativas e os governadores civis;
- c) Os funcionários de justiça que prestam serviço nos tribunais e os funcionários de finanças, uns e outros desde que desempenhem funções de chefia;
- d) Os ministros de qualquer religião ou culto com poderes de jurisdição;
- e) Os funcionários e agentes dos órgãos representativos das autarquias locais.

2 — São ainda inelegíveis:

- a) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respectiva;
- b) Os devedores em mora da autarquia e respectivos fiadores;
- c) Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia, não integralmente cumprido ou de execução continuada.

CAPÍTULO III
Estatutos dos candidatos

Artigo 6.º

(Funcionários públicos)

Os funcionários civis do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas não carecem de autorização para se candidatarem aos órgãos representativos das autarquias locais.

Artigo 7.º

(Direito a dispensa de funções)

1 — Durante o período da campanha eleitoral os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respectivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo, para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo.

2 — A qualidade de candidato é certificada pela secretaria do tribunal onde a candidatura foi apresentada.

Artigo 8.º

(Incompatibilidades)

1 — Nenhum cidadão pode candidatar-se ou pertencer simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais de municípios ou de regiões diferentes.

2 — Nenhum cidadão pode candidatar-se, dentro do mesmo município, a mais de uma assembleia de freguesia.

3 — Nenhum cidadão pode pertencer simultaneamente dentro do mesmo município:

- a) À câmara municipal e à junta de freguesia;
- b) À câmara municipal e à assembleia de freguesia;
- c) À câmara municipal e à assembleia municipal.

4 — Nenhum cidadão pode pertencer simultaneamente a uma câmara municipal e à assembleia regional.

5 — Nenhum cidadão pode pertencer simultaneamente ao Governo da República ou das regiões autónomas e aos órgãos executivos das autarquias locais.

6 — O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, na situação prevista nos n.ºs 3, 4 e 5, deve optar por um dos cargos sendo substituído, enquanto durar a incompatibilidade, pelo seguinte na lista, nos termos do artigo 14.º

Artigo 9.º
(Imunidades)

1 — Nenhum candidato pode ser sujeito a prisão preventiva a não ser em caso de flagrante delito por crime punível com pena maior.

2 — Movido procedimento criminal contra algum candidato e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, o processo só pode seguir após a proclamação dos resultados da eleição.

TÍTULO II

Organização do processo eleitoral

CAPÍTULO I

Regime da eleição

Artigo 10.º

(Modo de eleição)

Os membros dos órgãos representativos das autarquias locais, que são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto, são-no por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.

Artigo 11.º
(Organização das listas)

1 — As listas propostas à eleição devem conter a indicação de candidatos efectivos em número igual ao dos mandatos a preencher no respectivo órgão e de suplentes em número não inferior a um quarto daqueles, arredondado por excesso.

2 — Os candidatos de cada lista consideram-se ordenados segundo a sequência constante da respectiva apresentação da candidatura.

Artigo 12.º
(Critério de eleição)

1 — A conversão dos votos em mandatos faz-se segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, obedecendo às seguintes regras:

a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo;

b) O número de votos apurados por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, 5, etc., sendo os quocientes considerados com parte decimal, alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao órgão respectivo;

c) Os mandatos pertencem às listas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;

d) No caso de restar um ou mais mandatos para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato ou mandatos cabem à lista ou listas que tiverem obtido maior número de votos.

2 — Se mais de uma lista das referidas na alínea *d*) do número anterior tiver igual número de votos, não haverá lugar à atribuição de mandatos, devendo o acto eleitoral ser repetido no segundo domingo posterior à proclamação e publicação dos resultados do apuramento geral, nos termos do artigo 103.º

Artigo 13.º

(Distribuição dos lugares dentro das listas)

1 — Dentro de cada lista, os mandatos são conferidos aos candidatos pela ordem de precedência indicada na apresentação de candidaturas.

2 — No caso de morte do candidato ou doença que determine impossibilidade física ou psíquica, o mandato conferido ao candidato imediatamente seguinte na referida ordem de precedência ou, tratando-se de coligações, ao candidato imediatamente seguinte do partido a que aquele pertencia.

3 — Quando, por aplicação da regra contida no número anterior, for impossível a atribuição do mandato a candidato proposto pelo mesmo partido, é aquele atribuído ao candidato imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação.

4 — A existência de incompatibilidade entre as funções desempenhadas pelo candidato e o exercício do mandato não impede a atribuição do mesmo.

Artigo 14.º

(Preenchimento de vagas)

1 — As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos e respeitantes a membro eleito directamente são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista ou, tratando-se de coligações, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido a que aquele pertencia.

2 — Quando, por aplicação da regra contida no número anterior, for impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é conferido ao candidato imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação

CAPÍTULO II

Marcação da data da eleição

Artigo 15.º

(Marcação da eleição)

1 — O dia das eleições gerais dos órgãos representativos das autarquias locais é marcado por decreto do Governo com, pelo menos, 80 dias de antecedência.

2 — Compete ao representante do Governo na região administrativa marcar o dia das eleições suplementares a que deva proceder-se nos termos dos artigos 12.º, 78.º e 112.º

CAPÍTULO III

Apresentação de candidaturas

SECÇÃO I

Propositura

Artigo 16.º

(Poder de apresentação)

1 — As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, desde que registados até ao início do prazo de apresentação daquelas, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos.

2 — Nos casos em que a lei o admite, podem também ser apresentadas candidaturas por grupos de cidadãos eleitores.

3 — Nenhum partido pode apresentar mais de uma lista de candidatos para a eleição de cada órgão.

4 — Ninguém pode apresentar-se como candidato em mais de uma lista para o mesmo órgão autárquico, sob pena de inelegibilidade.

Artigo 17.º

(Coligações)

1 — Todas as coligações, ainda que já existentes à data da entrada em vigor do presente diploma e qualquer que tenha sido o fim que haja presidido à sua constituição, que pretendam apresentar candidaturas ao acto eleitoral de qualquer órgão autárquico, devem ser comunicadas ao Supremo Tribunal de Justiça, até ao 72.º dia anterior ao da eleição, em documento assinado pelos órgãos competentes dos respectivos partidos, juntando a sua denominação, sigla e símbolo, e anunciadas até ao termo do dia anterior ao da apresentação em 2 jornais mais lidos na área da autarquia.

2 — Nas eleições autárquicas gerais, a comunicação referida no n.º 1 não carece de discriminar os órgãos autárquicos a que cada coligação se apresenta.

3 — A constituição de uma coligação não impede os partidos integrantes de concorrerem isoladamente ou integrados em coligações de diversa composição, desde que o façam a órgãos autárquicos diferentes.

4 — A apresentação da denominação, sigla e símbolo no Supremo Tribunal de Justiça deve fazer-se acompanhar de um exemplar dos 2 jornais referidos no n.º 1.

5 — Até ao termo do 69.º dia anterior ao da eleição, qualquer partido político pode reclamar da denominação, sigla e símbolo com fundamento na violação do disposto na legislação aplicável.

6 — A regularidade dos elementos referidos no n.º 1 deve ser apreciada pelo Supremo Tribunal de Justiça, constituído por 7 elementos escolhidos por sorteio e reunidos no 68.º dia anterior ao da eleição.

7 — A decisão do Supremo Tribunal de Justiça deve ser comunicada, por via telegráfica, aos partidos apresentantes da coligação e aos partidos reclamantes no 67.º dia anterior ao da eleição.

8 — Se o Supremo Tribunal de Justiça tiver rejeitado a coligação com fundamento na irregularidade da denominação, sigla ou símbolo, pode aquela dar-lhe nova conformação e apresentá-la naquele Tribunal no 65.º dia anterior ao da eleição.

9 — A nova conformação apresentada pela coligação deve ser notificada, por via telegráfica, no mesmo dia aos partidos reclamantes.

10 — Qualquer partido político pode apresentar, até ao termo do 62.º dia anterior ao da eleição, reclamação contra a nova conformação da denominação, sigla ou símbolo.

11 — A regularidade da nova conformação apresentada deve ser apreciada pelo Supremo Tribunal de Justiça, constituído por 7 elementos escolhidos por novo sorteio e reunidos no 61.º dia anterior ao da eleição.

12 — Da decisão referida no número anterior não cabe recurso.

13 — Tornada inimpugnável a decisão referida nos números anteriores, a secretaria do Supremo Tribunal de Justiça notifica de todo o seu teor a Comissão Nacional de Eleições, para registo, e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, para cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 83.º da presente lei, remetendo-lhes cópia da denominação, sigla e símbolo definitivamente admitidos.

14 — As coligações deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições, mas podem transformar-se em coligações de partidos políticos nos termos da legislação aplicável.

15 — As coligações de partidos para fins eleitorais não constituem individualidades distintas dos partidos que as integram.

Artigo 18.º

(Apresentação de candidaturas)

1 — A apresentação de candidaturas cabe aos órgãos competentes dos partidos políticos, ou a delegados por estes designados, ou, nos casos em que a lei o admite, a grupos de cidadãos eleitores.

2 — As listas de candidatos são apresentadas, na eleição da assembleia de freguesia, da assembleia municipal e da câmara municipal na secretaria do tribunal da

comarca com jurisdição na sede do município e, na eleição da assembleia regional, na secretaria do tribunal da comarca com jurisdição na sede da região, entre o 80.º e o 58.º, dias anteriores ao dia da eleição.

3 — Nas comarcas com mais de um juízo, as candidaturas são distribuídas no próprio dia de entrada aos vários juízos, pela ordem de apresentação.

4 — A apresentação da primeira candidatura por um partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores para determinada assembleia de freguesia, câmara municipal, assembleia municipal ou assembleia regional implica a distribuição ao mesmo juízo das restantes candidaturas dirigidas a esse órgão.

5 — Nos Municípios de Lisboa e Porto são competentes para a recepção da apresentação de candidaturas os respectivos tribunais cíveis.

6 — O processo judicial de apresentação de candidaturas das assembleias de freguesia, Assembleia Municipal e Câmara Municipal da Amadora corre pelo Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, aplicando-se o disposto nos n.ºs 3 e 4.

7 — O processo judicial de apresentação de candidaturas das assembleias de freguesia, Assembleia Municipal e Câmara Municipal dos Municípios de Gondomar, Maia e Valongo corre pelo Tribunal Cível da Comarca do Porto, seguindo-se a tramitação dos n.ºs 3 e 4.

8 — Quando não haja juízo no tribunal competente, segundo as regras dos números anteriores, e os seus substitutos legais estejam de alguma forma impedidos, a apreciação das candidaturas compete ao juiz assessor do tribunal colectivo que funciona no juízo a que o processo foi distribuído.

Artigo 19.º

(Requisitos de apresentação)

1 — A apresentação consiste na entrega da lista contendo os nomes e demais elementos de identificação dos candidatos e do mandatário da lista, bem como da declaração de candidatura, e ainda, no caso de lista apresentada por coligação, a indicação do partido que propõe cada um dos candidatos, mesmo que figure como independente.

2 — Para o efeito do disposto no n.º 1, consideram-se elementos de identificação os seguintes: data de nascimento, filiação, naturalidade e residência, bem como o número, Centro de Identificação Civil e Criminal e data do bilhete de identidade, se o tiver, e número e local de inscrição no recenseamento.

3 — A declaração de candidatura é assinada conjunta ou separadamente pelos candidatos, e dela deve constar que:

- a) Não estão abrangidos por qualquer inelegibilidade;
- b) Aceitam a candidatura pelo partido, coligação ou grupo de cidadãos eleitores proponentes da lista;
- c) Concordam com o mandatário indicado na lista.

4 — Cada lista é instruída com os seguintes documentos:

a) Certidão ou sua pública-forma, passada pelo Supremo Tribunal de Justiça, comprovativa do registo do partido político e da respectiva data, e, ainda, no caso de lista

apresentada por coligação, documentos comprovativos dos requisitos exigidos no n.º 1 do artigo 17.º;

b) Certidão de inscrição no recenseamento eleitoral de cada um dos candidatos, bem como do mandatário, identificando-os em função dos elementos referidos no n.º 2, prova esta que pode ser feita globalmente por cada lista de candidatos;

c) Declaração comprovativa da qualidade de delegado de partido político, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º

5 — A prova exigida quer na alínea a) quer na alínea c) do número anterior pode ser feita num único documento, para todas as listas que sejam apresentadas no mesmo tribunal.

6 — A declaração de propositura por grupos de cidadãos eleitores, nos casos em que a lei o admite, deve ser apresentada por um número igual a 10 % dos cidadãos recenseados na freguesia, arredondado por excesso. Nas freguesias com mais de 30 000 eleitores, os proponentes serão em número igual a 3000.

7 — Na declaração de propositura por grupos de cidadãos eleitores, os proponentes devem reconhecer as suas assinaturas nos termos legais e comprovar que se encontram recenseados na autarquia a que respeita a eleição e são ordenados, à excepção do primeiro e sempre que possível por ordem de inscrição nos cadernos de recenseamento, e identificados nos termos do n.º 2.

8 — As listas propostas por grupos de cidadãos eleitores são identificadas por uma denominação de não mais de 5 palavras, que não façam parte das denominações oficiais dos partidos políticos, e pelo símbolo de numeração romana correspondente à sua ordem de entrada no tribunal.

Artigo 20.º

(Mandatários das listas)

1 — Os candidatos de cada lista designam mandatário para os representar nas operações referentes ao julgamento da elegibilidade e nas operações subsequentes.

2 — A morada do mandatário é sempre indicada no processo de candidatura e, quando ele não residir na sede do município ou região, escolhe ali domicílio para efeitos de ser notificado.

3 — O mandatário é um cidadão recenseado, pertencente ou não à lista, e inscrito ou não na área do município ou região.

Artigo 21.º

(Publicação das listas e publicação das candidaturas)

1 — Terminado o prazo de apresentação de candidaturas, o juiz manda afixar cópia das listas apresentadas à porta do edifício do tribunal.

2 — Nos 5 dias subsequentes ao termo do prazo de apresentação de candidaturas, o juiz verifica a regularidade do processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a elegibilidade dos candidatos.

3 — O juiz decide sobre a regularidade formal dos elementos constantes do n.º 8 do artigo 19.º, até ao 55.º dia anterior ao da eleição, sem admissão de recurso, devendo proceder-se à correcção nos 2 dias imediatos à notificação.

Artigo 22.º
(Irregularidades processuais)

Verificando-se irregularidades processuais, o juiz manda notificar imediatamente o mandatário da lista para as suprir no prazo de 3 dias.

Artigo 23.º
(Rejeição de candidaturas)

1 — São rejeitados os candidatos inelegíveis.

2 — O mandatário da lista é imediatamente notificado para que proceda à substituição do candidato ou candidatos inelegíveis no prazo de 3 dias, podendo neste caso proceder ao reordenamento da lista para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 14.º

3 — No caso de a lista não conter o número total de candidatos, o mandatário deve completá-la no prazo de 3 dias, sendo a lista definitivamente rejeitada se, por falta de suplentes, não for possível perfazer o número legal dos efectivos.

4 — Findos os prazos dos n.ºs 2 e 3, o juiz, em 3 dias, faz operar nas listas as rectificações ou aditamentos necessários.

Artigo 24.º
(Publicação das decisões)

Findo o prazo do n.º 4 do artigo anterior ou do n.º 2 do artigo 21.º, se não houver alterações nas listas o juiz manda afixar à porta do edifício do tribunal as listas rectificadas ou completadas e as indicações das que tenham sido admitidas ou rejeitadas.

Artigo 25.º
(Reclamações)

1 — Das decisões do juiz relativas à apresentação de candidaturas podem reclamar para o próprio juiz, até 2 dias após a publicação referida no artigo anterior, os candidatos, os mandatários, os partidos políticos ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores concorrentes à eleição.

2 — Tratando-se de reclamação apresentada contra a aceitação de qualquer candidatura da respectiva lista para responder, querendo, no prazo de 2 dias.

3 — O juiz decide no prazo de 3 dias.

4 — Quando não haja reclamações, ou decididas as que tenham sido apresentadas, o juiz manda afixar à porta do edifício do tribunal relação das listas admitidas, enviando cópia aos presidentes das câmaras municipais em cuja área se realiza a eleição.

Artigo 26.º

(Sorteio das listas apresentadas)

1 — No 53.º dia anterior ao da eleição, o juiz procede, na presença dos candidatos ou dos mandatários que compareçam, ao sorteio das listas apresentadas, para lhes ser atribuída uma ordem nos boletins de voto, lavrando-se auto do sorteio, que é assinado por todos os intervenientes.

2 — Por despacho do juiz, proferido após a conclusão do sorteio, é afixado à porta do tribunal o respectivo resultado.

3 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, a secretaria do tribunal dá conhecimento imediato, por ofício, ao representante do Governo na região e aos presidentes das câmaras municipais respectivos da efectivação do sorteio, do seu resultado e do nome e morada do mandatário das listas apresentadas.

4 — A realização do sorteio não implica a admissão das candidaturas, devendo considerar-se sem efeito relativamente à lista ou listas que nos termos desta lei venham a ser definitivamente rejeitadas.

SECÇÃO II

Contencioso da apresentação de candidaturas

Artigo 27.º

(Recurso para o tribunal da relação)

1 — Das decisões finais do juiz relativas à apresentação de candidaturas cabe recurso para o tribunal da relação do distrito judicial respectivo.

2 — O recurso deve ser interposto no prazo de 2 dias a contar do dia da afixação das listas a que se refere o n.º 4 do artigo 25.º

Artigo 28.º

(Legitimidade)

Têm legitimidade para interpor o recurso os candidatos, os respectivos mandatários, os partidos políticos ou os primeiros proponentes dos grupos de cidadãos eleitores concorrentes à eleição para o órgão da autarquia.

Artigo 29.º

(Requerimento de interposição de recurso)

1 — O requerimento de interposição de recurso, do qual constam os seus fundamentos e conclusões, é entregue no tribunal da relação respectivo, acompanhado de todos os elementos de prova.

2 — No caso de recurso relativo às comarcas dos Açores e da Madeira, a sua interposição e fundamentação perante o Tribunal da Relação de Lisboa pode ser feita por via telegráfica, sem prejuízo do imediato envio de todos os elementos de prova.

Artigo 30.º
(Decisão)

O tribunal da relação, em plenário, decide no prazo de 3 dias, comunicando telegraficamente a decisão no próprio dia ao juiz recorrido, para efeitos do disposto no artigo seguinte.

Artigo 31.º
(Publicação das listas)

1 — As listas definitivamente admitidas são imediatamente enviadas por cópias aos presidentes das câmaras municipais em cuja área a eleição se realiza, que as publicam no prazo de 5 dias por editais afixados à porta dos edifícios do tribunal, da câmara municipal e nos lugares de estilo de todas as freguesias do município no caso de eleição dos órgãos autárquicos municipais ou da região e nos mesmos lugares da freguesia no caso de eleição da respectiva assembleia.

2 — No dia da eleição, as listas sujeitas a sufrágio são novamente publicadas por editais afixados à porta e no interior das assembleias eleitorais.

SECÇÃO III
Desistências de candidaturas

Artigo 32.º
(Desistência)

1 — É lícita a desistência de listas até 72 horas antes do dia da eleição.

2 — A desistência deve ser comunicada pelo partido concorrente ou pelo primeiro proponente, no caso de listas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, ao juiz, o qual, por sua vez, a comunica imediatamente aos presidentes das câmaras municipais em cuja área a eleição se realiza e ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna.

3 — É igualmente lícita a desistência, perante o juiz, de qualquer candidato, mediante declaração por ele subscrita, com a assinatura reconhecida notarialmente, desde que seja ainda possível completar a lista nos termos legais.

4 — Os presidentes das câmaras municipais devem publicar as desistências das listas e comunicá-las imediatamente às juntas de freguesia interessadas, para que estas informem os presidentes das mesas das assembleias eleitorais.

CAPÍTULO IV Constituição das assembleias eleitorais

Artigo 33.º (Assembleias eleitorais)

- 1 — A cada freguesia corresponde uma assembleia de voto.
- 2 — As assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 800 são divididas em secções de voto, de maneira que o número de eleitores de cada uma não ultrapasse sensivelmente esse número.
- 3 — Podem existir secções de voto com menor número de eleitores, desde que a dispersão geográfica o justifique e o recenseamento eleitoral o permita.
- 4 — Compete aos presidentes das câmaras municipais fixar, até ao 35.º dia anterior ao dia da eleição, os desdobramentos previstos no número anterior, comunicando-os imediatamente às juntas de freguesia interessadas. Da decisão podem estas, ou, pelo menos, 10 eleitores da freguesia, recorrer, no prazo de 2 dias, para o representante do Governo na região administrativa, o qual decide definitivamente em igual prazo.

Artigo 34.º (Dia, hora e local das assembleias eleitorais)

- 1 — As assembleias eleitorais reúnem-se em todo o território nacional no dia marcado para as eleições, às 8 horas da manhã.
- 2 — As assembleias eleitorais devem reunir-se em edifícios públicos, de preferência escolas, sedes de municípios ou juntas de freguesia, que ofereçam as indispensáveis condições de capacidade, segurança e acesso, recorrendo-se, na falta de edifícios públicos em condições aceitáveis, a edifícios particulares requisitados para o efeito pelo representante do Governo na região administrativa, sob proposta do presidente da câmara municipal.
- 3 — Compete aos presidentes das câmaras municipais determinar os locais em que funcionam as assembleias eleitorais.

Artigo 35.º (Editais sobre as assembleias eleitorais)

- 1 — Até ao 15.º dia anterior ao da eleição os presidentes das câmaras municipais, por editais afixados nos lugares de estilo, anunciam o dia, hora e locais em que se reúnem as assembleias de voto e os desdobramentos destas, se a eles houver lugar.
- 2 — No caso de desdobramento de assembleias de voto, os editais indicam também os números de inscrição no recenseamento dos cidadãos que votam em cada secção.

Artigo 36.º

(Mesas das assembleias eleitorais)

1 — Em cada assembleia eleitoral é constituída uma mesa para promover e dirigir as operações eleitorais.

2 — A mesa é composta por 1 presidente, pelo seu suplente e por 3 vogais, sendo 1 secretário e 2 escrutinadores.

3 — Os membros da mesa devem saber ler e escrever português e, excepto nos casos previstos no n.º 4 do artigo 39.º, devem fazer parte da assembleia para que foram nomeados.

4 — Salvo motivo de força maior ou justa causa, é obrigatório o desempenho das funções de membro da mesa da assembleia eleitoral.

Artigo 37.º

(Delegados das listas)

1 — Em cada assembleia eleitoral pode haver um delegado de cada lista de candidatos à eleição e o respectivo suplente.

2 — Os delegados das listas podem não estar inscritos no recenseamento correspondente à assembleia em que devam exercer as suas funções.

Artigo 38.º

(Designação dos delegados das listas)

1 — Até ao 20.º dia anterior ao da eleição, os candidatos ou os mandatários das diferentes listas indicam, por escrito, ao presidente da câmara municipal os delegados e suplentes para as assembleias eleitorais, para efeitos do disposto no artigo seguinte.

2 — A cada delegado e respectivo suplente é antecipadamente entregue uma credencial, a ser preenchida pelo partido, coligação ou grupo de cidadãos, devendo ser apresentada para assinatura e autenticação à autoridade referida no número anterior aquando da respectiva indicação, na qual figura, obrigatoriamente, o nome, freguesia e número de inscrição no recenseamento, data e centro de identificação civil e criminal do bilhete de identidade, lista que representa e ainda assembleia onde vai exercer as suas funções.

3 — Não é lícito aos partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores impugnar a eleição nas assembleias eleitorais com base na falta de qualquer delegado.

4 — Para os efeitos do n.º 1 do artigo 39.º, deve o presidente da câmara comunicar, logo que tenha conhecimento, aos presidentes das juntas de freguesia quais as listas que indicaram delegados.

5 — Os delegados indicados depois do 20.º dia anterior ao da eleição apenas têm os direitos consignados no artigo 42.º

Artigo 39.º
(Designação dos membros da mesa)

1 — Do 19.º ao 17.º dias anteriores ao designado para a eleição, devem os delegados reunir-se na sede da junta de freguesia a convocação do respectivo presidente para proceder à escolha dos membros das mesas das assembleias eleitorais, devendo essa escolha ser imediatamente comunicada, por escrito, ao presidente da câmara municipal.

2 — Quando haja sido desdobrada a assembleia de voto, está presente à reunião apenas um delegado de cada lista de entre todos os que houverem sido propostos.

3 — Na falta de acordo, o delegado de cada lista indica, por escrito, no 16.º e 15.º dias anteriores ao designado para a eleição, ao presidente da câmara municipal dois cidadãos por cada lugar ainda por preencher, para que entre eles faça a escolha, no prazo de 24 horas, através de sorteio efectuado no edifício da câmara municipal na presença dos delegados das listas concorrentes à eleição.

4 — Quando não tenham sido propostos cidadãos pelos delegados das listas, para o efeito do disposto no número anterior, ou quando seja comprovadamente insuficiente o número de cidadãos com os requisitos necessários à constituição da mesa, compete ao presidente da câmara municipal nomear os membros em falta de entre os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral da respectiva freguesia.

5 — Os nomes dos membros da mesa escolhidos ou nomeados nos termos dos números anteriores são imediatamente publicados em edital afixado à porta da sede da junta de freguesia.

6 — Qualquer eleitor pode, nos dois dias seguintes, reclamar perante o presidente da câmara municipal contra a escolha ou nomeação feitas na respectiva assembleia, com fundamento na preterição dos requisitos fixados nesta lei, devendo as autoridades referidas decidir a reclamação no prazo de 24 horas e proceder imediatamente, no caso de a reclamação ser atendida, a novo sorteio efectuado na presença dos delegados das listas.

7 — Até cinco dias antes da data da eleição, o presidente da câmara municipal faz lavrar o alvará de nomeação dos membros das mesas das assembleias eleitorais, devendo as nomeações ser comunicadas às juntas de freguesia competentes e aos próprios.

8 — Os cidadãos eleitores que forem designados membros de mesas e que, até três dias antes da eleição, justifiquem, nos termos legais, a impossibilidade de exercer essas funções são imediatamente substituídos nos termos do n.º 4.

Artigo 40.º
(Constituição da mesa)

1 — A mesa da assembleia eleitoral não pode constituir-se antes da hora marcada nem em local diverso do que houver sido determinado, sob pena de nulidade de todos os actos que praticar e da própria eleição.

2 — Logo após a constituição da mesa é afixado à porta do edifício em que estiver reunida a assembleia um edital assinado pelo presidente contendo os nomes e números de inscrição no recenseamento dos cidadãos que formam a mesa e o número de eleitores inscritos.

3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, os membros das mesas das assembleias devem estar presentes no local do seu funcionamento uma hora antes da marcada para o início das operações eleitorais, a fim de que estas possam começar à hora fixada.

4 — Se até uma hora após a hora marcada para a abertura da assembleia for impossível constituir a mesa por não estarem presentes os membros indispensáveis ao seu funcionamento, o presidente da junta de freguesia designa, de entre os cidadãos eleitores de reconhecida idoneidade inscritos nessa assembleia mediante acordo maioritário dos delegados de lista presentes, os substitutos dos membros ausentes, considerando sem efeito, a partir desse momento, a designação dos anteriores membros da mesa que não tenham comparecido. O nome dos membros faltosos é comunicado, por escrito, pelo presidente da mesa constituída ao tribunal competente para efeitos da aplicação do disposto no artigo 163.º

5 — Os membros das mesas das assembleias eleitorais são dispensados do dever de comparência ao respectivo emprego ou serviço no dia das eleições e no dia seguinte, sem prejuízo de todos os seus direitos e regalias, incluindo o direito à retribuição, devendo, para o efeito, fazer prova bastante dessa qualidade.

Artigo 41.º

(Permanência da mesa)

1 — A mesa, uma vez constituída, não pode ser alterada, salvo caso de força maior. Da alteração e das suas razões é dada conta em edital afixado no local indicado no artigo anterior.

2 — Para a validade das operações eleitorais é necessária a presença, em cada momento, do presidente ou do seu suplente e de, pelo menos, dois vogais.

Artigo 42.º

(Direito de fiscalização)

1 — Para que possam fiscalizar plenamente todas as operações eleitorais, os delegados das listas têm os seguintes poderes:

- a) Ocupar os lugares mais próximos da mesa;
- b) Ser ouvidos em todas as questões que se suscitarem durante o funcionamento da assembleia, quer durante a votação, quer durante o apuramento;
- c) Assinar a acta, rubricar, selar e lacrar todos os documentos respeitantes às operações eleitorais;
- d) Obter todas as certidões que requererem sobre as operações de votação e apuramento.

2 — Os delegados das listas não podem ser detidos durante o funcionamento da assembleia eleitoral, a não ser em flagrante delito de crime punível com pena maior.

3 — Os candidatos, no máximo de dois por cada lista e em cada mesa eleitoral, podem exercer os poderes de fiscalização referidos no n.º 1 nas assembleias eleitorais da autarquia por que se candidatam, desde que a lista respectiva não tenha nessa

assembleia delegado ou suplente, ou estes estejam ausentes, ou impedidos, ainda que temporariamente.

4 — Para o exercício das funções referidas no número anterior, os candidatos devem fazer-se acompanhar de certidão comprovativa da qualidade de candidato, passada pela secretaria do tribunal, ou serem reconhecidos como tal pela unanimidade dos membros da mesa.

Artigo 43.º

(Cadernos de recenseamento)

1 — Logo que definidas as assembleias eleitorais e designados os membros das mesas, a comissão recenseadora deve fornecer àqueles, até dois dias antes da eleição, duas cópias ou fotocópias autenticadas dos cadernos de recenseamento.

2 — Quando houver desdobramento da assembleia de voto, as cópias ou fotocópias abrangem apenas as folhas dos cadernos correspondentes aos eleitores que hajam de votar em cada secção de voto.

3 — Os delegados das listas podem, a todo o momento, consultar as cópias ou fotocópias dos cadernos de recenseamento.

Artigo 44.º

(Outros elementos de trabalho da mesa)

1 — O presidente da câmara municipal entrega a cada presidente da assembleia eleitoral, até dois dias antes do dia da eleição, um caderno destinado às actas das operações eleitorais, com termo de abertura por ele assinado e com todas as folhas rubricadas, cópias das listas referidas no n.º 2 do artigo 31.º, bem como os impressos, mapas e restante material que se torne necessário.

2 — A entidade referida no número anterior entrega também a cada presidente da assembleia eleitoral, até dois dias antes da eleição os boletins de voto.

TÍTULO III

Campanha eleitoral

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 45.º

(Início e termo da campanha eleitoral)

O período da campanha eleitoral inicia-se no 12.º dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia da eleição.

Artigo 46.º

(Promoção, realização e âmbito da campanha eleitoral)

1 — A promoção e realização da campanha eleitoral incumbe aos candidatos, partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores proponentes de listas, sem prejuízo da participação activa dos cidadãos.

2 — Qualquer candidato, partido político ou grupo de cidadãos eleitores proponentes pode, livremente, realizar a campanha na área da autarquia a que respeita a eleição.

Artigo 47.º
(Denominação, siglas e símbolos)

1 — Cada partido utiliza obrigatoriamente durante a campanha eleitoral a denominação, a sigla e o símbolo respectivos.

2 — As coligações podem utilizar denominações, siglas e símbolos próprios, desde que estes permitam identificar com suficiente clareza os partidos coligados, segundo os respectivos símbolos registados no Supremo Tribunal de Justiça.

3 — Os grupos de cidadãos eleitores identificam-se durante a campanha eleitoral nos termos do n.º 8 do artigo 19.º

Artigo 48.º
(Igualdade de oportunidade das candidaturas)

Os candidatos, partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores proponentes têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas ou privadas, a fim de efectuarem livremente e nas melhores condições a sua campanha eleitoral.

Artigo 49.º
(Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas)

Os titulares dos órgãos e os agentes do Estado, das pessoas colectivas de direito público, das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, das sociedades concessionárias de serviços públicos de bens do domínio público ou de obras públicas e das empresas públicas ou mistas devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas. Nessa qualidade, não podem intervir, directa ou indirectamente, na campanha eleitoral, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.

Artigo 50.º
(Liberdade de expressão e de informação)

1 — No decurso da campanha eleitoral não pode ser imposta qualquer limitação à livre expressão de princípios políticos, económicos e sociais, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil ou criminal.

2 — Durante o período de campanha eleitoral, não podem ser aplicadas às empresas que exploram meios de comunicação social, nem aos seus agentes, por actos integrados na campanha, quaisquer sanções, sem prejuízo da responsabilidade em que incorram, a qual só será efectuada após o dia da eleição.

Artigo 51.º
(Liberdade de reunião)

A liberdade de reunião para fins eleitorais no período da campanha eleitoral rege-se pelo disposto na lei geral sobre o direito de reunião, com as seguintes especialidades:

a) O aviso a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, deve ser feito pelo órgão competente do partido político ou da coligação ou pelo primeiro proponente, no caso de grupos de cidadãos eleitores, quando se trate de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público e a realizar por esse partido, coligação ou grupo de cidadãos eleitores proponentes;

b) Os cortejos, desfiles e propaganda sonora podem ter lugar em qualquer dia e hora, salvaguardando os limites impostos pela manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito, do trabalho e ainda os decorrentes do período de descanso dos cidadãos;

c) O auto a que alude o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, deve ser enviado, por cópia, ao representante do Governo na região administrativa, à Comissão Nacional de Eleições e ao órgão competente do partido político ou coligação interessada ou ao primeiro proponente, se se tratar de grupo de cidadãos eleitores;

d) A ordem de alteração dos trajectos ou desfiles é dada pela autoridade competente e por escrito ao órgão do partido político ou coligação interessada ou ao primeiro proponente, no caso de grupo de cidadãos eleitores, e comunicada ao representante do Governo na região administrativa;

e) A utilização dos lugares públicos a que se refere o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, deve ser repartida igualmente pelos concorrentes à eleição na respectiva autarquia;

f) A presença de agentes da autoridade em reuniões organizadas por qualquer partido político ou coligação ou grupo de cidadãos eleitores apenas pode ser solicitada pelo órgão competente do partido ou coligação ou pelo primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores que as organizar, ficando responsáveis pela manutenção da ordem na falta de tal solicitação;

g) O limite a que alude o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 24 de Agosto, é alargado até às 2 horas da madrugada durante a campanha eleitoral.

Artigo 52.º
(Proibição de divulgação de sondagens)

1 — Desde o início da campanha eleitoral e até ao dia imediato ao da eleição é proibida a divulgação dos resultados de sondagens ou inquéritos relativos à atitude dos eleitores perante os concorrentes.

2 — Entre o dia da marcação da eleição e o início da campanha eleitoral só é permitida a divulgação de resultados das sondagens ou inquéritos a que se refere o número anterior quando efectuados por empresas que, de acordo com o respectivo estatuto, se dediquem há mais de um ano a esta actividade.

3 — A publicação dos resultados das sondagens ou inquéritos, nos termos do número anterior, deve ser acompanhada da indicação da empresa responsável e da identificação da amostra, incluindo o número e a distribuição espacial das entrevistas e de todos os demais elementos que permitam aferir a sua representatividade.

CAPÍTULO II Propaganda eleitoral

Artigo 53.º (Propaganda eleitoral)

1 — Entende-se por propaganda eleitoral toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover candidaturas, seja actividade dos candidatos, dos partidos políticos, das coligações, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes, dos grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, seja a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

2 — Para propaganda eleitoral não podem ser utilizados a Radiotelevisão Portuguesa e os meios de radiodifusão.

Artigo 54.º (Publicações de carácter jornalístico)

1 — As publicações noticiosas, diárias ou não diárias, que pretendam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral devem comunicá-lo à Comissão Nacional de Eleições até três dias antes da abertura da campanha eleitoral.

2 — Estas publicações devem dar tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, nos termos do Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro, e demais legislação aplicável.

3 — As publicações referidas no n.º 1 que não tenham feito a comunicação ali prevista não podem inserir propaganda eleitoral, mas apenas a matéria que eventualmente lhes seja enviada pela Comissão Nacional de Eleições.

Artigo 55.º (Salas de espectáculos)

1 — As pessoas jurídicas, individuais ou colectivas, proprietárias ou exploradoras de salas de espectáculos ou de outros recintos de normal utilização pública que reúnam condições para serem utilizados na campanha eleitoral devem declará-lo ao presidente da câmara municipal respectiva até dez dias antes da abertura da campanha, indicando as datas e horas em que as salas ou recintos podem ser utilizados para aquele fim. Na falta de declaração ou em caso de comprovada carência, o presidente da câmara municipal pode requisitar as salas e os recintos que considere necessários à campanha eleitoral, sem prejuízo da sua actividade normal e já programada.

2 — O tempo destinado a propaganda eleitoral, nos termos do número anterior, é repartido igualmente pelos partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores proponentes que o desejem e concorram à eleição na área territorial do município.

3 — Até três dias antes da abertura da campanha eleitoral o presidente da câmara municipal, ouvidos os mandatários das listas, indica os dias e horas atribuídos a cada um, assegurando a igualdade entre todas.

Artigo 56.º
(Propaganda gráfica e sonora)

1 — As juntas de freguesia devem estabelecer, até três dias antes do início da campanha eleitoral, espaços especiais em locais certos destinados à afixação de cartazes, fotografias, jornais murais, manifestos e avisos.

2 — Os espaços reservados nos locais previstos no número anterior devem ser tantos quantas as listas de candidatos propostos à eleição em cada órgão autárquico.

3 — A afixação de cartazes e a propaganda sonora não carecem de autorização nem de comunicação às autoridades administrativas.

4 — Não é permitida a afixação de cartazes nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, nos edifícios religiosos, nos edifícios sede de órgãos de soberania, de regiões autónomas ou do poder local, no interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais, e nos sinais de trânsito ou placas de sinalização rodoviária e nos edifícios das assembleias eleitorais e respectivas vias de acesso, incluindo o espaço aéreo, até uma distância de 50 m.

5 — A assembleias municipais, mediante decisão a proferir por maioria de três quartos dos seus membros, podem proibir a afixação de propaganda eleitoral fora dos espaços especiais referidos no n.º 1.

6 — A deliberação referida no número anterior deve ser precedida da audição de todas as candidaturas concorrentes na área geográfica a que a proibição respeita.

Artigo 57.º
(Utilização em comum ou troca)

Os partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores proponentes podem acordar na utilização em comum ou na troca entre si do espaço de publicação que lhes pertença ou das salas de espectáculos cujo uso lhes seja atribuído.

Artigo 58.º
(Edifícios públicos)

Os presidentes das câmaras municipais devem procurar assegurar a cedência do uso, para os fins de campanha eleitoral, de edifícios públicos e recintos pertencentes ao Estado e a outras pessoas colectivas de direito público, repartindo com igualdade a sua utilização pelos concorrentes na autarquia em que se situar o edifício ou recinto.

Artigo 59.º
(Utilização das salas de espectáculos)

1 — As pessoas jurídicas, individuais ou colectivas, proprietárias ou exploradoras de salas de espectáculos ou de outros recintos de normal utilização pública, quando fizerem a utilização prevista no n.º 1 do artigo 55.º ou quando tiver havido a requisição prevista no mesmo número, devem indicar o preço a cobrar pela sua utilização.

2 — Este preço não pode ser superior à receita líquida correspondente a um quarto da lotação:

- a) Da respectiva sala, num espectáculo normal;
- b) Do recinto, pela sua utilização habitual.

3 — O preço referido no número anterior é acrescido, num caso e noutro, do custo do seguro referido nos n.ºs 7 e 8.

4 — O preço e demais condições de utilização são uniformes para todas as candidaturas e integralmente suportados por estas.

5 — Aqueles que causarem prejuízo pela utilização das salas de espectáculos são juridicamente responsáveis pelos danos a que derem causa.

6 — A obrigação de indemnizar referida no número anterior rege-se pelas disposições reguladoras da responsabilidade civil extracontratual de direito privado.

7 — Por despacho conjunto dos Secretários de Estado da Administração Interna e do Tesouro deve ser instituído um sistema de seguro de responsabilidade civil pelos danos causados pela utilização das salas de espectáculos para efectivação de campanha eleitoral.

8 — O seguro referido no número anterior é obrigatório para todos os cessionários de salas de espectáculos ou de outros recintos de normal utilização pública, nos termos do artigo 55.º

Artigo 60.º
(Órgãos dos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores)

O preceituado nos artigos anteriores não é aplicável às publicações de carácter jornalístico que sejam propriedade de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, o que deve expressamente constar dos respectivos cabeçalhos.

Artigo 61.º
(Esclarecimento cívico)

Cabe à Comissão Nacional de Eleições promover, através da Radiotelevisão Portuguesa, da Radiodifusão Portuguesa, da imprensa ou de quaisquer outros meios de informação, o esclarecimento objectivo dos cidadãos sobre o significado das eleições para a vida do País, sobre o processo eleitoral e sobre o processo de votação.

Artigo 62.º
(Publicidade comercial)

A partir da publicação do decreto que marque a data da eleição, é proibida a manutenção ou realização de propaganda política feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade ou de promoção comercial, em qualquer circunstância e, designadamente, nos tempos ou espaços a eles reservados.

Artigo 63.º
(Arrendamento)

1 — A partir da data da publicação do decreto que designe o dia da eleição e até 20 dias após o acto eleitoral, os arrendatários dos prédios urbanos podem, por qualquer meio, incluindo a sublocação por valor não excedente ao da renda, destiná-los, através de partidos, coligações e grupos de cidadãos proponentes, à preparação e realização da campanha eleitoral, seja qual for o fim do arrendamento e sem embargo das disposições em contrário do respectivo contrato

2 — Os arrendatários, candidatos, partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos proponentes são solidariamente responsáveis por todos os prejuízos causados pela utilização prevista no número anterior.

CAPÍTULO III
Finanças da campanha eleitoral

Artigo 64.º
(Contabilização das receitas e despesas)

1 — Os partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes devem proceder à contabilização discriminada de todas as receitas e despesas efectuadas com a apresentação de candidaturas e com a campanha eleitoral em relação a cada órgão autárquico e com a indicação precisa da origem daquelas e do destino destas.

2 — Todas as despesas de candidaturas e campanha eleitoral são suportadas pelos respectivos partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes.

Artigo 65.º
(Contribuições de valor pecuniário)

Os partidos, coligações ou grupos de cidadãos proponentes, candidatos e mandatários das listas não podem aceitar quaisquer contribuições de valor pecuniário destinadas à campanha eleitoral provenientes de empresas nacionais ou de pessoas colectivas nacionais.

Artigo 66.º
(Limite de despesas)

1 — Cada partido, coligação ou grupo de cidadãos eleitores proponentes não pode gastar com as respectivas candidaturas e campanha eleitoral mais do que a importância global correspondente a um quarto do salário mínimo nacional mensal por cada candidato da respectiva lista.

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior as eleições intercalares, relativamente às quais vigoram os seguintes limites:

a) Na eleição para a câmara municipal, o limite máximo da despesa, por cada candidato da respectiva lista, é igual ao quádruplo do salário mínimo nacional mensal;

b) Na eleição para a assembleia municipal, o limite máximo da despesa é apurado globalmente, devendo coincidir com o estabelecido na alínea anterior para a eleição da câmara municipal correspondente;

c) Na eleição para a assembleia de freguesia, o limite máximo da despesa, por cada candidato da respectiva lista, é igual a metade do salário mínimo nacional mensal.

Artigo 67.º
(Fiscalização das contas)

1 — No prazo de 60 dias a partir do acto eleitoral, cada partido político, coligação ou grupo de cidadãos proponentes deve prestar contas discriminadas da sua campanha eleitoral à Comissão Nacional de Eleições e fazê-las publicar num dos jornais mais lidos na autarquia a que respeita a eleição do órgão autárquico.

2 — A Comissão Nacional de Eleições deve apreciar, no prazo de 60 dias, a regularidade das receitas e das despesas e fazer publicar a sua apreciação num dos jornais mais lidos na autarquia a que respeita a candidatura.

3 — Se a Comissão Nacional de Eleições verificar qualquer irregularidade nas contas, deve notificar o partido, coligação ou grupo de cidadãos proponentes para apresentar, no prazo de 15 dias, novas contas regularizadas. Sobre as novas contas deve a Comissão pronunciar-se no prazo de 15 dias.

4 — Se o partido político, coligação ou grupo de cidadãos proponentes não prestar contas no prazo fixado no n.º 1 deste artigo, não as regularizar nos termos e prazos do número anterior ou concluindo-se que houve infracção ao disposto nos artigos 64.º a 66.º, deve a Comissão Nacional de Eleições fazer a respectiva participação criminal.

TITULO IV

Eleição

CAPÍTULO I

Sufrágio

SECÇÃO I

Exercício do direito de sufrágio

Artigo 68.º

(Direito e dever de votar)

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

2 — Os responsáveis pelas empresas ou serviços em actividade no dia da eleição devem facilitar aos trabalhadores dispensa do serviço, pelo tempo suficiente, para o exercício do direito de voto.

Artigo 69.º

(Unicidade do voto)

A cada eleitor só é permitido votar uma vez para a eleição de cada órgão das autarquias locais.

Artigo 70.º

(Requisitos do exercício do direito de voto)

Para que o eleitor seja admitido a votar deve estar inscrito no caderno eleitoral e ser reconhecida pela mesa a sua identidade.

Artigo 71.º

(Local do exercício do sufrágio)

O direito de voto é exercido apenas na assembleia eleitoral correspondente ao local onde o eleitor esteja recenseado.

Artigo 72.º

(Segredo do voto)

1 — Ninguém pode ser, sob qualquer pretexto, obrigado a revelar o seu voto, salvo o caso de recolha de dados estatísticos não identificáveis, ser perguntado sobre o mesmo por qualquer autoridade.

2 — Dentro da assembleia eleitoral, e fora dela, até à distância de 500 m, ninguém pode revelar em qual lista vai votar ou votou.

Artigo 73.º

(Pessoalidade do voto)

1 — O direito de voto é exercido directa e presencialmente pelo cidadão eleitor.

2 — Podem votar pelas formas especiais constantes dos números seguintes:

a) Os membros das forças armadas e das forças militarizadas que no dia da eleição estejam impedidos de se deslocar à assembleia eleitoral por imperativo do exercício das suas funções;

b) Os eleitores que, por força da sua actividade profissional, se encontrem na data da eleição presumivelmente embarcados;

c) Os eleitores que, por motivo de doença, se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimentos hospitalares e de assistência social e impossibilitados de se deslocar à assembleia eleitoral no dia das eleições;

d) Os eleitores que se encontrem presos.

3 — Os cidadãos referidos nas alíneas *a)* e *b)* do número anterior que desejem exercer o direito de voto devem observar o seguinte procedimento:

d) No caso de se encontrarem deslocados da área do município onde estejam recenseados devem requerer, por escrito, até ao 18.º dia anterior ao designado para a eleição, ao presidente da câmara municipal do município em cuja área se encontram recenseados o envio do boletim de voto e de 2 sobrescritos necessários ao exercício daquele direito, fazendo acompanhar o requerimento, onde indicam número e local de inscrição no recenseamento, de fotocópia autenticada do bilhete de identidade ou de qualquer outro documento que contenha fotografia actualizada, assinatura ou impressão digital e que seja geralmente utilizada para identificação e, conforme os casos, de um dos seguintes documentos, com assinatura notarialmente reconhecida:

1) Documento autêntico, emitido pelo comandante da unidade militar ou militarizada;

2) Documento comprovativo da situação profissional de embarcado, emitido pela administração da empresa concessionária de transporte público de longa distância ou pelo comandante da embarcação ou da aeronave, conforme os casos;

b) O presidente da câmara municipal envia, pelo correio registado com aviso de recepção, para a câmara onde o cidadão se encontra deslocado, os documentos referidos na alínea *a)*, de modo que estes ali cheguem, impreterivelmente, até ao 11.º dia anterior ao da eleição;

c) Os cidadãos abrangidos pela situação descrita na alínea *a)* devem exercer o direito de voto na câmara municipal em cuja área se encontram deslocados entre o 10.º e o 6.º dias anteriores ao designado para a eleição;

d) No caso de não se encontrarem deslocados da área do município onde estejam recenseados, os eleitores devem dirigir-se entre o 10.º e o 6.º dias anteriores ao da eleição ao presidente da câmara municipal manifestando a sua vontade de exercer o seu direito de voto.

4 — Os cidadãos referidos nas alíneas *c)* e *d)* do n.º 2 que desejem exercer o direito de voto devem observar o seguinte procedimento:

a) Requerem a documentação referida na alínea **a)** do número anterior, por escrito e até ao 18.º dia anterior ao da eleição, ao presidente da câmara municipal do município em cuja área se encontram recenseados;

b) O envio dessa documentação é feito para a mesa de recolha de votos do estabelecimento que o eleitor indicou e ao cuidado da junta de freguesia em cuja área o mesmo se situa, sendo feito de modo que os documentos sejam recebidos pela mesa até ao 11.º dia anterior ao da eleição;

c) A mesa de recolha de votos referida na alínea anterior é constituída pela comissão recenseadora da freguesia da área onde se situa o estabelecimento e funciona entre o 10.º e o 6.º dias anteriores ao da eleição, podendo adoptar horários especiais de funcionamento caso haja necessidade de deslocação a mais de um estabelecimento e devendo nessa eventualidade ser dada publicidade através de edital;

d) O funcionamento da mesa de recolha de votos referida nas alíneas anteriores obedece, com as necessárias adaptações, exceptuando os preceitos inaplicáveis, ao estabelecido na secção II do capítulo I do título IV deste diploma;

e) Os cidadãos abrangidos por este número votam no estabelecimento onde se encontram retidos, aí devendo funcionar a mesa de recolha de votos:

f) Sem prejuízo da obediência ao princípio do segredo de voto e da liberdade do seu exercício, as mesas de recolha de votos podem deslocar-se junto dos eleitores quando a situação destes não permita a sua presença no local de funcionamento.

5 — O modo de votação perante o presidente da câmara municipal ou perante a mesa de recolha de votos, nos termos dos números anteriores, deve ainda obedecer aos seguintes requisitos:

a) O cidadão deve indicar o seu número de inscrição no recenseamento, fazer prova da sua identidade e, no caso dos eleitores referidos nas alíneas c) e d) do n.º 3, apresentar documento passado pelo médico assistente do eleitor e confirmado pela direcção do estabelecimento hospitalar ou de assistência social, com a assinatura reconhecida por notário, ou documento emitido pelo director do estabelecimento prisional onde se encontram internados;

b) O presidente da câmara municipal ou o presidente da mesa entregam ao cidadão eleitor os boletins de voto e 2 sobrescritos;

c) Um dos sobrescritos, de cor azul, destina-se a receber o boletim de voto; o outro sobrescrito, branco, destina-se a conter o sobrescrito anterior, tendo aposta na face a indicação «Voto, nos termos do artigo 73.º, n.º 2, da Lei das Eleições Autárquicas»;

d) O cidadão eleitor preenche o boletim em condições que garantam o sigilo de voto, introduzindo-o depois, dobrado em quatro, no envelope de cor azul, o qual é devidamente fechado e lacrado, na presença do eleitor, pelo presidente da câmara municipal ou pelo presidente da mesa, sendo assinado no verso por ambos;

e) O sobrescrito azul é introduzido, juntamente com os documentos referidos na alínea **a)** do n.º 3 e na alínea **a)** do n.º 5 no sobrescrito branco, que, depois de rubricado, fechado, carimbado e lacrado, é endereçado da forma: «À mesa da assembleia eleitoral de ... corresponde o número de inscrição..., da freguesia de ..., junta de freguesia de ...»,

sendo enviado imediatamente por correio registado com aviso de recepção pelo presidente da câmara ou pela mesa de recolha de votos;

f) O presidente da câmara municipal ou o presidente da mesa entrega ao cidadão eleitor recibo comprovativo do exercício do direito de voto, de modelo anexo a este diploma, do qual consta o nome, residência, número do bilhete de identidade, assembleia eleitoral a que pertence e número de inscrição no recenseamento, sendo o documento assinado pelo presidente da câmara ou pelo presidente da mesa, autenticado com carimbo ou selo branco do município, junta de freguesia ou comissão recenseadora, conforme os casos;

g) O presidente da câmara municipal ou a mesa de recolha de votos elabora uma acta das operações efectuadas, nela devendo mencionar expressamente o nome, número e freguesia onde o cidadão eleitor se encontra inscrito, enviando cópia da mesma a cada uma das assembleias de apuramento geral dos órgãos em relação aos quais cada eleitor votou;

h) Os boletins destinados aos eleitores que se não apresentarem perante o presidente da câmara municipal ou perante a mesa de recolha de votos são por aquele ou por esta remetidos à respectiva assembleia eleitoral com expressa menção do facto, para que aos eleitores seja permitido votar presencialmente.

6 — As listas de candidatos podem nomear, nos termos gerais, delegados seus para fiscalizar as operações referidas nos números anteriores.

7 — Só são considerados os votos recebidos na sede da junta de freguesia até ao dia anterior ao da eleição, devendo esta remetê-los imediatamente ao presidente da respectiva mesa.

8 — O presidente da câmara municipal envia a cada assembleia eleitoral, até 2 dias antes da eleição, a lista de cidadãos eleitores a quem foram entregues ou de quem foram remetidos os boletins de voto, nos termos das alíneas *b)* e *d)* do n.º 3, com indicação do respectivo número de inscrição no recenseamento.

SECÇÃO II

Votação

Artigo 74.º

(Abertura da votação)

1 — Constituída a mesa, o presidente declara iniciadas as operações eleitorais, manda afixar o edital a que se refere o artigo 40º, n.º 2, procede com os restantes membros da mesa e os delegados das listas à revista da câmara ou câmaras de voto e dos documentos de trabalho da mesa e exhibe a urna ou urnas perante os eleitores para que todos possam certificar que se encontram vazias.

2 — Não havendo nenhuma irregularidade, imediatamente votam os presidentes, os vogais e os delegados das listas, desde que se encontrem inscritos nessa assembleia eleitoral.

Artigo 75.º

(Voto nos termos do artigo 73.º)

1 — Após terem votado os elementos da mesa e no caso de existirem votos exercidos pela forma referida no artigo 73.º, o presidente procede ao seu lançamento na urna, de acordo com o disposto nos números seguintes.

2 — O presidente entrega os sobrescritos brancos aos escrutinadores, que os abrem, verificando se o cidadão se encontra devidamente inscrito e, simultaneamente, se foi recebida pela mesa a lista de cidadãos eleitores referida no n.º 8 do artigo 73.º

Artigo 81.º

(Proibição da presença de não eleitores)

1 — O presidente da assembleia eleitoral deve mandar sair do local onde esta se encontrar reunida os cidadãos que aí não possam votar, salvo se se tratar de candidatos e mandatários ou delegados das listas.

2 — Exceptuam-se deste princípio os agentes dos órgãos de comunicação social, que podem deslocar-se às assembleias eleitorais em ordem à obtenção de imagens ou outros elementos de reportagem.

3 — Os agentes dos órgãos de comunicação social devem:

a) Identificar-se perante a mesa antes de iniciarem a sua actividade, exibindo documento comprovativo da sua profissão e credencial do órgão que representam;

b) Não colher imagens, nem de qualquer modo aproximar-se das câmaras de voto, a ponto de poderem comprometer o carácter secreto do sufrágio;

c) Não obter outros elementos de reportagem que possam violar o segredo do voto, quer no interior da assembleia eleitoral, quer no exterior dela, até à distância de 500 m;

d) De um modo geral, não perturbar o acto eleitoral.

4 — As imagens ou outros elementos de reportagem obtidos nos termos referidos no número anterior só podem ser transmitidos após o encerramento das assembleias eleitorais.

Artigo 82.º

(Presença de força armada)

1 — Salvo o disposto nos números seguintes, nos locais onde se reunirem as assembleias eleitorais e num raio de 100 m é proibida a presença de força armada.

2 — Quando for necessário pôr termo a algum tumulto ou obstar a qualquer agressão ou violência, quer dentro do edifício da assembleia eleitoral, quer na sua proximidade, ou ainda em caso de desobediência às suas ordens, pode o presidente da mesa, consultada esta, requisitar a presença de força armada, sempre que possível por escrito, ou, em caso de impossibilidade, por qualquer outro meio, com menção na acta eleitoral das razões de requisição e do período da sua presença.

3 — O comandante da força armada que possua indícios seguros de que sobre os membros da mesa se exerce coacção física ou psíquica que impeça o presidente de fazer a requisição pode intervir por iniciativa própria, a fim de assegurar a genuinidade do acto eleitoral, devendo retirar-se assim que, pelo presidente ou quem o substitua, lhe seja formulado pedido nesse sentido ou quando verifique que a sua presença já não se justifica.

4 — Quando o entenda necessário, o comandante da força armada ou seu delegado credenciado pode visitar, desarmado e por um período máximo de 10 minutos, a assembleia eleitoral, a fim de estabelecer contacto com o presidente da mesa ou quem o substitua.

5 — Nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3, suspendem-se as operações eleitorais até que o presidente da mesa considere verificadas as condições para que possam prosseguir, sob pena de nulidade da eleição na respectiva assembleia.

Artigo 83.º (Boletins de voto)

1 — Os boletins de voto são de forma rectangular, com as dimensões apropriadas para neles caber a indicação de todas as listas submetidas à votação, e são impressos em papel branco, liso e não transparente, em caracteres pretos para a assembleia de freguesia, em caracteres azuis para a assembleia municipal, em caracteres verdes para a câmara municipal e em caracteres sépia para a assembleia regional.

2 — O papel é remetido pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, aos representantes do Governo na região, até ao 60.º dia anterior ao da eleição, devendo estes colocá-lo à disposição das câmaras municipais no local por estas designado, até ao 54.º dia.

3 — As denominações, siglas e símbolos dos partidos políticos devidamente legalizados, bem como os símbolos a utilizar na identificação dos órgãos a eleger, são remetidos pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, aos representantes do Governo nas regiões, câmaras municipais, tribunais da relação, juizes de comarca e, em Lisboa e Porto, aos juizes cíveis competentes, até ao 54.º dia anterior ao da eleição.

4 — Em cada boletim de voto são impressos, de acordo com o n.º 1 e de harmonia com o modelo anexo a esta lei, as denominações, siglas e símbolos das listas, dispostos horizontalmente, uns abaixo dos outros, pela ordem que tiver sido sorteada, nos termos do artigo 26.º, os quais devem reproduzir os constantes do registo do Supremo Tribunal de Justiça, da anotação da Comissão Nacional de Eleições ou da apresentação de candidaturas, conforme os casos, devendo os símbolos respeitar rigorosamente a composição, configuração e proporções dos registados, ou anotados, e ocupar no boletim uma área de 165 mm², definida pelo menor círculo ou pelo menor quadrilátero que os possa conter, não podendo a altura e a largura exceder em caso algum 15 mm.

5 — Em cada boletim de voto é também impresso o símbolo gráfico do órgão a eleger, figurando na linha correspondente a cada lista, um quadrado em branco, destinado a ser assinalado com a escolha do eleitor.

6 — No verso dos boletins de voto é também impressa, nas cores referidas no n.º 1, uma barra transversal, com 2 cm de largura, cujo eixo une o vértice inferior esquerdo ao vértice superior direito, em conformidade com o modelo anexo.

7 — Os boletins de voto consideram-se válidos ainda que contenham lista ou listas definitivamente rejeitadas ou que tenham desistido.

8 — A impressão dos boletins de voto fica a cargo das câmaras municipais, devendo estas escolher, até ao 60.º dia anterior ao da eleição, preferentemente na área do município ou da região administrativa, as tipografias às quais é adjudicada a impressão. Na impossibilidade de cumprimento por parte das câmaras municipais, e a solicitação destas, compete aos representantes do Governo na região a escolha das tipografias, devendo fazê-lo até ao 54.º dia anterior ao da eleição. Compete ainda às câmaras municipais a distribuição dos boletins de voto na área do respectivo município.

9 — O número de boletins de voto referentes a cada órgão, remetidos, em sobrescrito fechado, é igual ao número de eleitores inscritos na assembleia ou secção de voto mais 20 %.

10 — Os presidentes das assembleias ou secções de voto prestam contas ao presidente da câmara municipal dos boletins de voto que receberem, devendo ainda devolver-lhes, no dia seguinte ao da eleição, os boletins não utilizados e os boletins deteriorados ou inutilizados pelos eleitores.

Artigo 84.º

(Exposição das provas tipográficas)

1 — As provas tipográficas dos boletins de voto devem ser expostas no edifício da câmara municipal até ao 48.º dia anterior ao da eleição e durante 3 dias, podendo os interessados reclamar, até ao fim do prazo da exposição, para o juiz da comarca, o qual julga no prazo de 2 dias, sobre o grau de qualidade da impressão dos boletins, tendo em atenção a qualidade exigível em relação a uma impressão ao nível local.

2 — Findo o prazo de reclamação ou decidida a que tenha sido apresentada, pode de imediato iniciar-se a impressão dos boletins de voto, ainda que alguma ou algumas das listas que eles integrem não tenham ainda sido definitivamente admitidas ou rejeitadas.

Artigo 85.º

(Modo de votação)

1 — Cada eleitor, apresentando-se perante a mesa, indica o seu número de inscrição no recenseamento e o seu nome, entregando ao presidente o seu bilhete de identidade, se o tiver.

— Na falta do bilhete de identidade, a identificação do eleitor faz-se por meio de qualquer outro documento que contenha fotografia actualizada e que seja igualmente utilizado para identificação, ou através de 2 cidadãos eleitores que atestem, sob compromisso de honra, a sua identidade, ou ainda por reconhecimento unânime dos membros da mesa.

3 — Reconhecido o eleitor, o presidente diz em voz alta o seu número de inscrição no recenseamento e o seu nome e, depois de verificada a inscrição, entrega-lhe os boletins de voto.

4 — Em seguida, o eleitor entra na câmara de voto, situada na assembleia, e, aí, sozinho, assinala com uma cruz o quadro respeitante à lista em que vota para cada órgão autárquico e dobra cada boletim em quatro.

5 — Voltando para junto da mesa, o eleitor entrega os boletins ao presidente, que os introduz na urna, enquanto os escrutinadores descarregam o voto, rubricando os cadernos eleitorais em coluna a isso destinada e na linha correspondente ao nome do eleitor. Se o eleitor não expressar a sua vontade em relação a algum dos órgãos a eleger, devolvendo o respectivo boletim de voto, esse facto é mencionado na acta como abstenção e deve ser tido em conta para os efeitos do artigo 91.º

6 — Se, por inadvertência, o eleitor deteriorar algum boletim, deve pedir outro ao presidente, devolvendo o primeiro. O presidente escreve no boletim devolvido a nota «Inutilizado», rubricando-o, e conserva-o para os efeitos do n.º 10 do artigo 83.º

Artigo 86.º

(Voto dos cegos e deficientes)

1 — Os cegos e quaisquer outras pessoas afectadas por doença ou deficiência física notória, que a mesa verifique não poderem praticar os actos descritos no artigo anterior, votam acompanhados de um cidadão eleitor por si escolhido que garanta a fidelidade de expressão do seu voto, ficando obrigado a absoluto sigilo.

2 — Se a mesa não puder verificar a notoriedade da doença ou deficiência física, deve ser apresentado no acto da votação certificado comprovativo da impossibilidade da prática dos actos descritos no número anterior, emitido pelo delegado de saúde municipal ou seu substituto legal, sendo a assinatura reconhecida notarialmente.

3 — Para os efeitos do número anterior, devem os cartórios notariais e os centros de saúde manter-se abertos no dia da eleição, durante o período de funcionamento das assembleias eleitorais.

4 — Sem prejuízo da admissibilidade do voto, qualquer dos membros da mesa ou dos delegados dos partidos políticos ou coligações pode lavrar protesto.

Artigo 87.º

(Extravio do cartão de eleitor)

No caso de extravio do cartão de eleitor, o respectivo titular tem o direito de obter informação sobre o seu número de inscrição no recenseamento na junta de freguesia, que, para o efeito, está aberta no dia da eleição, durante o período de funcionamento das assembleias eleitorais.

Artigo 88.º
(Voto em branco ou nulo)

1 — Considera-se voto em branco o do boletim que não tenha sido objecto de qualquer tipo de marca.

2 — Considera-se voto nulo o do boletim:

a) No qual tenha sido assinalado mais de um quadrado ou quando haja dúvidas sobre qual o quadrado assinalado;

b) No qual tenha sido assinalado o quadrado correspondente a uma lista que tenha desistido das eleições ou não tenha sido admitida;

c) No qual tenha sido feito qualquer corte, desenho ou rasura ou escrita qualquer palavra.

3 — Não se considera voto nulo o do boletim no qual a cruz, embora não sendo perfeitamente desenhada ou excedendo os limites do quadrado, assinale inequivocamente a vontade do eleitor.

4 — Considera-se ainda voto em branco o voto nos termos do artigo 73.º cujo boletim não chegue ao seu destino nas condições previstas nesse artigo.

Artigo 89.º
(Dúvidas, reclamações, protestos e contraprotostos)

1 — Qualquer eleitor inscrito na assembleia eleitoral ou qualquer dos delegados das listas pode suscitar dúvidas e apresentar, por escrito, reclamação, protesto ou contraprotosto relativos às operações eleitorais da mesma assembleia e instruí-los com os documentos convenientes.

2 — A mesa não pode negar-se a receber as reclamações, os protestos e os contraprotostos, devendo rubricá-los e apensá-los à acta.

3 — As reclamações, os protestos e os contraprotostos são obrigatoriamente objecto de imediata deliberação da mesa, que pode, todavia, tomá-la no final, se entender que a apreciação daqueles afecta o andamento normal da votação.

4 — Todas as deliberações da mesa são tomadas por maioria absoluta dos membros presentes e fundamentadas, tendo o presidente voto de qualidade.

CAPITULO II

Apuramento

SECÇÃO I

Apuramento parcial

Artigo 90.º

(Operação preliminar)

Encerrada a votação, o presidente da assembleia eleitoral procede à contagem dos boletins que não foram utilizados e dos que foram inutilizados pelos eleitores e encerra-os num sobrescrito próprio, que fecha e lacra, para os efeitos do n.º 10 do artigo 83.º

Artigo 91.º

(Contagem dos votantes e dos boletins de voto)

1 — Encerrada a operação preliminar, o presidente da assembleia eleitoral manda contar os votantes pelas descargas efectuadas nos cadernos eleitorais.

2 — Concluída essa contagem, o presidente manda abrir a urna ou urnas, a fim de conferir o número de boletins de voto entrados em relação a cada órgão autárquico, voltando a introduzi-los no fim da contagem.

3 — Em caso de divergência entre o número de votantes apurados nos termos do n.º 1 e o dos boletins de voto contados, prevalece, para efeitos de apuramento, o segundo destes números.

4 — É dado imediato conhecimento público do número de boletins de voto por órgão autárquico através de edital, que, depois de lido em voz alta pelo presidente, é afixado à porta principal da assembleia eleitoral.

Artigo 92.º

(Contagem dos votos)

1 — Separadamente, para cada órgão autárquico, começando pela assembleia de freguesia, assembleia municipal, câmara municipal e assembleia regional, um dos escrutinadores desdobra os boletins, um a um, e anuncia em voz alta qual a lista votada. O outro escrutinador regista os votos atribuídos a cada lista, bem como os votos em branco e os votos nulos.

2 — Simultaneamente, os boletins de voto são examinados e exibidos pelo presidente, que os agrupa, com a ajuda de um dos vogais, em lotes separados, correspondentes a cada uma das listas votadas, aos votos em branco e aos votos nulos.

3 — Terminadas estas operações, o presidente procede à contraprova da contagem de votos registados, através da contagem dos boletins de cada um dos lotes separados.

4 — Os delegados das listas têm o direito de examinar, depois, os lotes dos boletins de voto sem alterar a sua composição e, no caso de terem dúvidas ou objecções em

relação à contagem ou à qualificação dada ao voto de qualquer boletim, têm o direito de solicitar esclarecimentos ou apresentar reclamações ou protestos perante o presidente.

5 — Se a reclamação ou o protesto não forem atendidos pela mesa, os boletins de voto reclamados ou protestados são separados e anotados no verso com a indicação da qualificação dada pela mesa e do objecto da reclamação ou do protesto e rubricados pelo presidente e, se o desejar, pelo delegado da lista.

6 — A reclamação ou o protesto não atendidos não impedem a contagem do boletim de voto para efeitos do apuramento parcial.

7 — O apuramento assim efectuado é imediatamente publicado por edital afixado à porta principal do edifício da assembleia, em que se discrimina o número de inscritos e, por órgão autárquico, o número de votos em branco e o de votos nulos e o número de votos atribuídos a cada lista.

Artigo 93.º

(Escrutínio provisório)

1 — Os presidentes das mesas das assembleias ou secções de voto devem comunicar imediatamente à junta de freguesia ou à entidade para esse fim designada pelo representante do Governo na região administrativa os elementos constantes do edital referido no n.º 7 do artigo anterior.

2 — A entidade a quem é feita a comunicação deve apurar os resultados da eleição na freguesia, comunicando-os imediatamente ao representante do Governo na região administrativa ou à pessoa que o substitua.

3 — O representante do Governo na região administrativa transmite-os de imediato ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna.

4 — São indicadas por despacho normativo da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Administração Interna as entidades que participarão na comunicação, processamento e difusão dos resultados do escrutínio provisório.

Artigo 94.º

(Destino dos boletins de voto nulos ou objecto de reclamação ou protesto)

Os boletins de voto nulos e aqueles sobre os quais haja incidido reclamação ou protesto são, depois de rubricados, remetidos à assembleia de apuramento geral, com os documentos que lhes digam respeito, em pacotes devidamente lacrados e separados por órgão autárquico.

Artigo 95.º

(Destino dos restantes boletins)

1 — Os restantes boletins de voto são colocados em pacotes devidamente lacrados e separados por órgão autárquico e confiados à guarda do juiz de direito da comarca.

2 — Esgotado o prazo para a interposição dos recursos contenciosos ou decididos definitivamente estes, o juiz promove a destruição dos boletins.

Artigo 96.º
(Acta das operações eleitorais)

Compete ao secretário proceder à elaboração da acta das operações de voto e apuramento, da qual devem constar:

- a) Os nomes e números de inscrição no recenseamento dos membros da mesa e dos delegados das listas;
- b) A hora de abertura e de encerramento da votação e o local de funcionamento da assembleia eleitoral;
- c) As deliberações tomadas pela mesa durante as operações;
- d) O número total de eleitores inscritos e o de votantes;
- e) O número de inscrição no recenseamento dos eleitores cujo boletim de voto não foi presente à mesa da assembleia eleitoral e que constavam da lista de votantes enviada pelo presidente da câmara municipal;
- f) A identificação dos cidadãos admitidos a votar nas condições do artigo 86.º e dos respectivos acompanhantes;
- g) O número de votos em branco e de votos nulos e o número de votos obtidos por cada lista, em relação a cada órgão autárquico;
- h) O número de boletins de voto sobre os quais haja incidido reclamação ou protesto; 0 As divergências de contagem a que se refere o n.º 3 do artigo 91.º, com a indicação precisa das diferenças notadas;
- i) O número de reclamações, protestos e contraprotostos apensos à acta;
- j) Quaisquer outras ocorrências que a mesa julgar dignas de menção.

Artigo 97.º
(Envio à assembleia de apuramento geral)

Nas 24 horas seguintes ao apuramento, os presidentes das assembleias eleitorais entregam, directamente ou por intermédio do presidente da câmara, ao presidente da assembleia de apuramento geral no município as actas, os cadernos e demais documentos respeitantes à eleição, podendo fazê-lo pessoalmente, mediante recibo de entrega ou pelo seguro do correio.

SECÇÃO II
Apuramento geral no município

Artigo 98.º
(Apuramento geral no município)

1 — O apuramento dos resultados da eleição da assembleia de freguesia, da assembleia municipal e da câmara municipal em cada município e a proclamação dos candidatos eleitos competem a uma assembleia de apuramento geral, que inicia os seus trabalhos às 9 horas do 4.º dia posterior ao da eleição, no edifício da câmara municipal.

2 — O apuramento geral deve estar concluído até ao 15.º dia posterior ao dia da eleição.

Artigo 99.º

(Assembleia de apuramento geral no município)

1 — A assembleia de apuramento geral tem a seguinte composição:

- a) Um magistrado judicial ou seu substituto legal, e, na sua falta, um cidadão de comprovada idoneidade cívica, designado pelo presidente do tribunal da relação do distrito judicial respectivo, que serve de presidente, com voto de qualidade;
- b) Um jurista escolhido pelo presidente;
- c) Dois professores, preferencialmente de Matemática, que leccionem na área do município, designados pelo Ministro da Educação;
- d) Quatro presidentes de assembleia eleitoral, designados pelo presidente da câmara municipal;
- e) O chefe da secretaria da câmara municipal respectiva, que serve de secretário, sem direito de voto.

2 — A assembleia deve estar constituída até à antevéspera da eleição, dando-se imediato conhecimento público dos nomes dos cidadãos que a compõem através de edital assinado pelo presidente da assembleia, a afixar à porta da câmara municipal. As designações previstas nas alíneas c) e d) do número anterior devem ser comunicadas ao referido presidente até três dias antes da eleição.

3 — Os candidatos e os mandatários das listas podem assistir, sem voto mas com direito de reclamação, protesto ou contraprotesto, aos trabalhos da assembleia de apuramento geral.

4 — As assembleias de apuramento geral dos concelhos de Lisboa e Porto podem ter composição alargada, através da designação de mais presidentes de assembleias eleitorais, desde que assim o entenda o respectivo presidente, que nesse sentido faz as necessárias diligências.

5 — Os eleitores nomeados para exercerem funções de membros das assembleias de apuramento geral são dispensados do dever de comparência ao respectivo emprego ou serviço durante o funcionamento efectivo das assembleias, sem prejuízo de todas as suas regalias, incluindo o direito à retribuição, desde que provem o exercício de funções através de documento assinado pelo presidente da assembleia.

Artigo 100.º

(Elementos de apuramento geral)

1 — O apuramento geral é feito com base nas actas das operações das assembleias eleitorais, nos cadernos eleitorais e demais documentos que os acompanharam.

2 — Se faltarem os elementos de algumas das assembleias, o apuramento inicia-se com base nos elementos já recebidos, designando o presidente nova reunião, dentro das 48 horas seguintes, para se concluírem os trabalhos e tomando, entretanto, as providências necessárias para que a falta seja reparada.

Artigo 101.º

(Operações preliminares)

1 — No início dos seus trabalhos, a assembleia de apuramento geral deve analisar os boletins da eleição da assembleia de freguesia, da assembleia municipal e da câmara municipal com votos nulos e adoptar um critério uniforme de apreciação.

2 — A assembleia de apuramento geral decide se devem ou não contar-se os boletins de voto sobre os quais tenham recaído reclamação ou protesto.

3 — Em resultado das operações dos números anteriores devem, se for caso disso, ser corrigidos os resultados da assembleia de voto respectiva.

Artigo 102.º

(Operações de apuramento geral)

O apuramento geral consiste, em relação a cada órgão autárquico das freguesias e do município:

a) Na verificação do número total de eleitores inscritos e de votantes na área do respectivo município;

b) Na verificação do número de votos em branco e de votos nulos e do número de votos obtidos por cada lista;

c) Na distribuição dos mandatos pelas diversas listas;

d) Na determinação dos candidatos eleitos por cada lista.

Artigo 103.º

(Proclamação e publicação dos resultados)

Os resultados do apuramento geral são proclamados pelo presidente e publicados por meio de edital afixado à porta do edifício da câmara municipal.

Artigo 104.º

(Acta do apuramento geral)

1 — Do apuramento geral é imediatamente lavrada acta, de onde constem os resultados das respectivas operações, as reclamações, protestos e contraprotostos apresentados de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 99.º e as decisões que sobre eles tenham recaído.

2 — Nos dois dias posteriores àquele em que se concluir o apuramento geral, o presidente envia um exemplar da acta à Comissão Nacional de Eleições, pessoalmente, mediante recibo de entrega ou pelo seguro do correio.

3 — O segundo exemplar da acta é entregue ao presidente da câmara municipal, que o guarda à sua responsabilidade.

Artigo 105.º

(Destino da documentação)

1 — Imediatamente após a publicação dos resultados, nos termos do artigo 103.º, o presidente da assembleia remete pelo seguro do correio, ou entrega directamente

ou através do presidente da câmara municipal respectiva, mediante recibo de entrega, ao presidente da assembleia de apuramento geral da região, os cadernos, as actas e demais documentação presente à assembleia de apuramento geral no município que diga respeito à eleição da assembleia regional.

2 — No concernente à restante documentação observar-se-á o disposto no artigo 109.º

Artigo 106.º

(Certidão ou fotocópia de apuramento)

A requerimento dos candidatos, mandatários das listas concorrentes ou de qualquer partido, ainda que não tenha apresentado candidatos, são passadas pela secretaria da câmara municipal certidões ou fotocópias da acta de apuramento geral.

SECÇÃO III

Apuramento geral na região

Artigo 107.º

(Apuramento geral)

1 — O apuramento geral da eleição da assembleia regional e a proclamação dos candidatos eleitos competem a uma assembleia de apuramento geral, que inicia os seus trabalhos às 9 horas do 17.º dia posterior ao da eleição, no edifício da câmara do município sede da região.

2 — O apuramento geral deve concluir-se até ao 24º dia posterior ao da eleição.

Artigo 108.º

(Composição e funcionamento da assembleia de apuramento geral)

Aplicam-se à assembleia de apuramento geral na região os artigos 99.º a 104.º, inclusive, e 106.º, com as necessárias adaptações

Artigo 109.º

(Destino da documentação)

1 — Os cadernos eleitorais e demais documentação presente à assembleia de apuramento geral são entregues ao presidente da câmara municipal, que os conserva e guarda sob a sua responsabilidade.

2 — Terminado o prazo de recurso contencioso, ou decididos os recursos que tenham sido apresentados, o presidente da câmara municipal remete às comissões recenseadoras os cadernos de recenseamento das freguesias respectivas e procede à destruição dos restantes documentos.

CAPÍTULO III

Contencioso da eleição

Artigo 110.º

(Contencioso da eleição)

1 — As irregularidades ocorridas no decurso da votação e no apuramento parcial e geral podem ser apreciadas em recurso contencioso, desde que hajam sido objecto de reclamação ou protesto apresentados no acto em que se verificaram.

2 — Da decisão sobre a reclamação ou protesto podem recorrer, além do apresentante da reclamação, protesto ou contraprotesto, os candidatos, mandatários e partidos políticos que concorrem à eleição.

3 — A petição especifica os fundamentos de facto e de direito do recurso e é acompanhada de todos os elementos de prova, incluindo cópia ou fotocópia da acta da assembleia em que a irregularidade tiver ocorrido.

Artigo 111.º

(Tribunal competente e prazos)

1 — O recurso é interposto, no prazo de dois dias a contar da afixação do edital a que se refere o artigo 103.º, perante o tribunal da relação correspondente ao distrito judicial a que pertencer a sede do município onde funcionar a assembleia de apuramento geral, sendo aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 29.º

2 — O tribunal, em plenário, decide definitivamente do recurso, no prazo de dois dias, comunicando imediatamente a decisão ao presidente da câmara municipal e à Comissão Nacional de Eleições.

Artigo 112.º

(Nulidades das eleições)

1 — A votação em qualquer assembleia eleitoral ou em relação a qualquer órgão autárquico só é julgada nula desde que se hajam verificado ilegalidades e estas possam influir no resultado geral da eleição do respectivo órgão autárquico.

2 — Anulada a eleição numa ou mais assembleias eleitorais, os actos eleitorais correspondentes são repetidos no segundo domingo posterior à decisão, havendo lugar, em qualquer caso, a uma nova assembleia de apuramento geral.

TÍTULO V

Despesas públicas eleitorais

Artigo 113.º

(Despesas eleitorais)

1 — Constituem despesas eleitorais os encargos assumidos pela administração local e central no interesse da preparação e execução do acto eleitoral e da divulgação pública de elementos com ele relacionados.

2 — Constituem despesas locais as realizadas pelos órgãos autárquicos ou outra entidade a nível local.

3 — Constituem despesas centrais os encargos que são assumidos pelo Ministério da Administração Interna ou por outras entidades de âmbito central.

Artigo 114.º
(Pagamento das despesas)

1 — As despesas locais são satisfeitas por verbas inscritas no orçamento das respectivas autarquias locais, exceptuadas as realizadas por outras entidades no exercício de competência própria ou sem prévio assentimento daquelas, casos em que são por elas suportadas.

2 — As despesas centrais são satisfeitas pelo Ministério da Administração Interna, através do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, mediante verba própria para o efeito inscrita no respectivo orçamento, exceptuadas as realizadas por outras entidades no exercício da competência própria ou sem prévio assentimento daquele, as quais são por elas suportadas.

3 — As despesas realizadas pelos governos civis e governos regionais para cumprimento das suas atribuições no processo eleitoral são satisfeitas pelas dotações dos respectivos orçamentos.

Artigo 115.º
(Trabalho extraordinário)

1 — A execução de trabalhos no âmbito das operações eleitorais por indivíduos vinculados, por qualquer título, à Administração Pública não dá direito a remuneração especial.

2 — Quando, por exigência do serviço, os trabalhos referidos no número anterior hajam de ser realizados para além do período normal de trabalho, pode haver lugar a remuneração pelo trabalho extraordinário, nos termos da legislação vigente.

3 — O recurso ao trabalho extraordinário deve limitar-se ao indispensável.

Artigo 116.º
(Atribuição de tarefas)

1 — No caso de se mostrar necessário recorrer à execução de tarefas, no âmbito das operações eleitorais, por indivíduos não vinculados à Administração Pública, a remuneração é a que for estabelecida por prévio acordo das partes interessadas, tendo em conta a natureza e quantidade do trabalho a realizar.

2 — Os trabalhos a que se refere o número anterior podem ser realizados a título de tarefa ou mediante contratação eventual, não podendo, neste último caso, os contratos ter duração superior a 90 dias, improrrogáveis.

3 — A atribuição de tarefas ou a contratação eventual referidas nos números anteriores pode ser feita, sem precedência de outras formalidades, por simples despacho da entidade responsável pela gestão do respectivo orçamento.

4 — A atribuição de tarefas ou a contratação de pessoal, nos termos do presente artigo, não confere a qualidade de agente da Administração Pública.

5 — O recurso a atribuição de tarefas ou a contratação de pessoal, nos termos dos números anteriores, deve limitar-se ao indispensável.

Artigo 117.º

(Exercício de funções em assembleias eleitorais ou de apuramento)

Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 40.º e no artigo 99.º, o exercício de funções de membro de mesa de assembleia eleitoral e de assembleia de apuramento geral não é remunerado.

Artigo 118.º

(Despesas com deslocações)

1 — A compensação de encargos a que haja lugar por deslocações realizadas por indivíduos não vinculados à Administração Pública no exercício de funções para que tenham sido legalmente designados no âmbito das operações eleitorais obedece ao regime jurídico aplicável, nesta matéria, aos funcionários públicos.

2 — O pagamento a realizar, a título de ajudas de custo, pelas deslocações a que se refere o número anterior será efectuado com base no estabelecido para a letra D da tabela da função pública.

Artigo 119.º

(Transferência de verbas)

1 — O Estado, através do Ministério da Administração Interna, cobre as despesas a que alude o n.º 1 do artigo 114.º mediante transferência de verbas do Orçamento Geral do Estado para o das autarquias locais do continente e regiões autónomas.

2 — A transferência a que alude o número anterior é processada a favor das câmaras municipais e o montante a transferir para cada município, em relação a cada processo eleitoral, é calculado pela aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{Montantes a transferir} = V + aX E + b X F$$

em que V é a verba mínima, em escudos, por município, E é o número de eleitores do município, F é o número de freguesias do município e a e b são os coeficientes de ponderação, expressos, respectivamente, em escudos por eleitor e escudos por freguesia.

3 — Os valores V , a e b são fixados por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do director-geral do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

4 — Do montante da verba que for transferida para cada município, nos termos dos números anteriores, 50 %, pelo menos, são distribuídos pelas freguesias do município, segundo critério idêntico ao estabelecido no n.º 2, substituindo-se o município por freguesia e esta por assembleia eleitoral.

Artigo 120.º
(Dispensa de formalidades legais)

1 — Na realização de despesas eleitorais é dispensada a precedência das formalidades que se mostrem incompatíveis com os prazos e natureza dos trabalhos a realizar e não sejam de carácter puramente contabilístico.

2 — A incompatibilidade referida no número anterior é determinada por despacho da entidade responsável pela gestão do orçamento pelo qual a despesa deva ser suportada.

Artigo 121.º
(Regime duodecimal)

A realização de despesas por conta de dotações destinadas a suportar encargos com as eleições não está sujeita ao regime duodecimal.

TÍTULO VI
Ilícito eleitoral

CAPÍTULO I
Princípios gerais

Artigo 122.º
(Concorrência com crimes mais graves e responsabilidade disciplinar)

1 — As sanções cominadas nesta lei não excluem a aplicação de outras mais graves pela prática de qualquer crime previsto na legislação penal.

2 — As infracções previstas nesta lei constituem também falta disciplinar quando cometidas por agente sujeito a essa responsabilidade.

Artigo 123.º
(Circunstâncias agravantes gerais)

Para além das previstas na lei penal, constituem circunstâncias agravantes gerais do ilícito eleitoral:

- a) O facto de a infracção influir no resultado da votação;
- b) O facto de a infracção ser cometida por membro de mesa de assembleia eleitoral ou agente da administração eleitoral;
- c) O facto de o agente ser candidato, delegado ou mandatário de lista.

Artigo 124.º
(Punição da tentativa e de crime frustrado)

A tentativa e o crime frustrado são punidos da mesma forma que o crime consumado.

Artigo 125.º

(Não suspensão ou substituição das penas)

As penas aplicadas por infracções dolosas não podem ser suspensas nem substituídas por qualquer outra pena.

Artigo 126.º

(Suspensão de direitos políticos)

A condenação a pena de prisão por infracção eleitoral dolosa prevista na presente lei é obrigatoriamente acompanhada de condenação em suspensão de direitos políticos de 1 a 5 anos.

Artigo 127.º

(Prescrição)

O procedimento por infracções eleitorais prescreve no prazo de 1 ano a contar da prática do facto punível.

Artigo 128.º

(Constituição dos partidos políticos como assistentes)

Qualquer partido político pode constituir-se assistente nos processos por infracções criminais eleitorais cometidas na área das autarquias em que haja apresentado candidatos.

CAPITULO II

Infracções eleitorais

SECÇÃO I

Infracções relativas a apresentação de candidaturas

Artigo 129.º

(Candidatura de cidadão inelegível)

Aquele que, não tendo capacidade eleitoral passiva, dolosamente aceitar a sua candidatura é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 130.º

(Coacção e artificio fraudulento sobre o candidato)

Aquele que usar de violência ou ameaça sobre qualquer candidato ou usar de enganos, artificios fraudulentos, falsas notícias ou de qualquer outro meio ilícito para o constranger ou induzir a desistir de se candidatar em determinada lista é punido com prisão de 6 meses a 2 anos.

SECÇÃO II

Infracções relativas à campanha eleitoral

Artigo 131.º

(Violação de deveres de neutralidade e imparcialidade)

1 — Os cidadãos abrangidos pelo artigo 49.º que infringirem os deveres de naturalidade e imparcialidade aí prescritos são punidos com prisão até 1 ano e multa de 5000\$ a 50 000\$.

2 — O tratamento jornalístico discriminatório das diversas candidaturas pelas publicações noticiosas é punido nos termos da legislação especial em vigor.

Artigo 132.º

(Utilização indevida de denominação, sigla ou símbolo)

Aquele que, durante a campanha eleitoral, utilizar a denominação, sigla ou símbolo de partido, coligação ou grupo de cidadãos eleitores proponentes de lista com o intuito de o prejudicar ou injuriar é punido com prisão até 1 ano e multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 133.º

(Utilização de publicidade comercial)

Aquele que infringir o disposto no artigo 62.º é punido com a multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 134.º

(Violação da liberdade de reunião eleitoral)

Aquele que impedir a realização ou prosseguimento de reunião, comício, cortejo ou desfile de propaganda eleitoral é punido com prisão de 6 meses a 1 ano e multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 135.º

(Reuniões, comícios, desfiles ou cortejos ilegais)

Aquele que promover reuniões, comícios, desfiles ou cortejos em contravenção com o disposto no artigo 51º é punido com prisão até 6 meses.

Artigo 136.º

(Violação dos deveres dos proprietários de salas de espectáculos e dos que as exploram)

O proprietário de sala de espectáculos, ou aquele que a explora, que não cumprir os deveres impostos pelos artigos 55º e 59º é punido com prisão até 6 meses e multa de 10 000\$ a 50 000\$.

Artigo 137.º
(Violação dos limites da propaganda gráfica)

Aquele que violar o disposto no artigo 56.º, n.º 4, é punido com prisão até 6 meses e multa de 1000\$ a 5000\$.

Artigo 138.º
(Danos em material de propaganda eleitoral)

1 — Aquele que roubar, furtar, destruir, rasgar ou, por qualquer forma, inutilizar, no todo ou em parte, ou tornar ilegível o material de propaganda eleitoral afixado, ou o desfigurar ou colocar por cima dele qualquer material com o fim de o ocultar, é punido com prisão até 6 meses e multa de 1000\$ a 10 000\$.

2 — Não são punidos os factos previstos no número anterior se o material de propaganda tiver sido afixado na própria casa ou estabelecimento do agente sem seu consentimento ou contiver matéria francamente desactualizada.

Artigo 139.º
(Desvio de correspondência)

O empregado dos correios que desencaminhar, reter ou não entregar ao destinatário circulares, cartazes ou papéis de propaganda eleitoral de qualquer lista é punido com prisão até 1 ano e multa de 500\$ a 5000\$.

Artigo 140.º
(Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral)

1 — Aquele que no dia da eleição ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer meio é punido com prisão até 6 meses e multa de 500\$ a 5000\$.

2 — Aquele que no dia da eleição fizer propaganda nas assembleias eleitorais ou nas suas imediações até 300 m é punido com prisão até 6 meses e multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 141.º
(Revelação ou divulgação de resultados de sondagens)

Aquele que infringir o disposto no artigo 52.º é punido com prisão até 1 ano e multa de 5000\$ a 100 000\$.

Artigo 142.º
(Não contabilização de despesas e despesas ilícitas)

1 — Os partidos, coligações ou grupos de cidadãos proponentes que infringirem o disposto no artigo 64.º, deixando de contabilizar quaisquer despesas de

candidatura e campanha eleitoral pagas ou a pagar por outras pessoas, são punidos com multa de 20 000\$ a 200 000\$.

2 — A mesma pena sofrem os partidos que excederem o limite de despesas fixado no artigo 66.º

3 — Em ambos os casos respondem solidariamente pelo pagamento das multas os membros dos órgãos centrais dos partidos, bem como todos os cidadãos proponentes.

4 — Aquele que, tendo feito quaisquer despesas de candidatura e campanha eleitoral, não as comunique ao partido em causa até 15 dias sobre o da eleição, para efeitos do cumprimento do n.º 2 do artigo 64.º, é punido com prisão até 6 meses e multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 143.º

(Receitas ilícitas das candidaturas)

1 — Os dirigentes de partidos políticos, os candidatos ou os mandatários de listas propostas à eleição que infringirem o disposto no artigo 65.º são punidos com prisão até 2 anos e multa de 20 000\$ a 100 000\$.

2 — Aos partidos políticos e aos grupos de cidadãos proponentes é aplicada multa de 20 000\$ a 100 000\$, por cujo pagamento são solidariamente responsáveis os membros dos órgãos centrais dos partidos e todos os cidadãos proponentes.

3 — A contribuição ilicitamente recebida reverte para o Estado.

Artigo 144.º

(Não prestação de contas)

1 — Os partidos ou grupos de cidadãos proponentes que infringirem o disposto no artigo 67.º são punidos com multa de 50 000\$ a 500 000\$.

2 — Os membros de órgãos centrais dos partidos ou os cidadãos proponentes respondem solidariamente pelo pagamento da multa.

SECÇÃO III

Infracções relativas à eleição

Artigo 145.º

(Violação do direito de voto)

1 — Aquele que, não possuindo capacidade eleitoral, se apresentar a votar é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

2 — Se o fizer fraudulentamente, tomando a identidade de cidadão inscrito, é punido com prisão de 2 a 8 anos e multa de 20 000\$ a 200 000\$.

3 — Aquele que, dolosamente, violar o disposto no artigo 73.º é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 146.º

(Admissão ou exclusão abusiva do voto)

Aquele que concorrer para que seja admitido a votar quem não tem esse direito, ou a votar por correspondência quem não se encontre nas condições referidas no n.º 2 do artigo 73.º, e, bem assim, o médico que atestou falsamente uma impossibilidade de exercício do direito de voto, é punido com prisão até 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 147.º
(Impedimento do sufrágio por abuso de autoridade)

O agente de autoridade que, dolosamente, no dia da eleição, sob qualquer pretexto, fizer sair do seu domicílio ou obrigar a permanecer fora dele qualquer eleitor para que não possa ir votar é punido com prisão até 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 148.º
(Voto plúrimo)

Aquele que votar mais de uma vez é punido com prisão de 2 a 8 anos e multa de 20 000\$ a 200 000\$.

Artigo 149.º
(Mandatário infiel)

Aquele que acompanhar um cego ou um deficiente a votar e, dolosamente, exprimir infielmente a sua vontade é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 150.º
(Violação do segredo do voto)

1 — Aquele que, na assembleia eleitoral ou nas suas imediações, até 300 m, usar de coacção ou artifício de qualquer natureza, ou se servir do seu ascendente sobre o eleitor para obter a revelação do voto, é punido com prisão até 6 meses e multa de 1000\$ a 5000\$.

2 — Aquele que, na assembleia eleitoral ou nas suas imediações, até 300 m, revelar em que lista vai votar ou votou é punido com prisão até 6 meses e multa de 1000\$ a 5000\$.

Artigo 151.º
(Coacção e artifício fraudulento sobre o eleitor)

1 — Aquele que usar de violência ou ameaça sobre qualquer eleitor ou que usar de enganos, artifícios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para o constringer ou induzir a votar em determinada lista ou a abster-se de votar é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$.

2 — A pena prevista no número anterior é agravada se a ameaça for cometida com uso de arma ou a violência for exercida por duas ou mais pessoas.

Artigo 152.º

(Abuso de funções públicas ou equiparadas)

O cidadão investido de poder público, o funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva pública e o ministro de qualquer culto que, abusando das suas funções ou no exercício das mesmas, se servir delas para constranger ou induzir os eleitores a votar em determinada ou determinadas listas ou a abster-se de votar nelas é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 153.º

(Despedimento ou ameaça de despedimento)

Aquele que despedir ou ameaçar despedir alguém do seu emprego, impedir ou ameaçar impedir alguém de obter emprego, aplicar ou ameaçar aplicar qualquer outra sanção a fim de ele votar ou não votar, porque votou ou não votou em certa lista de candidatos ou porque se absteve ou não de participar na campanha eleitoral, é punido com prisão até 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$, sem prejuízo da nulidade da sanção e da automática readmissão do empregado, se o despedimento tiver chegado a efectuar-se.

Artigo 154.º

(Corrupção eleitoral)

1 — Aquele que, para persuadir alguém a votar ou deixar de votar em determinada lista, oferecer, prometer ou conceder emprego público ou privado ou outra coisa ou vantagem a um ou mais eleitores ou, por acordo com estes, a uma terceira pessoa, mesmo quando a coisa ou vantagem utilizada, prometida ou conseguida for dissimulada a título de indemnização pecuniária dada ao eleitor para despesas de viagem ou estadia, ou de pagamento de alimentos ou bebidas, ou a pretexto de despesas com a campanha eleitoral, é punido com prisão até 2 anos e multa de 5000\$ a 50 000\$.

2 — A mesma pena é aplicada ao eleitor que aceitar qualquer dos benefícios previstos no número anterior.

Artigo 155.º

(Não exibição da urna)

1 — O presidente da mesa da assembleia eleitoral que não exhibir a urna perante os eleitores antes do início da votação é punido com multa de 1000\$ a 10 000\$.

2 — Se se verificar que na urna não exibida se encontravam boletins de voto, será o presidente punido também com a pena de prisão até 6 meses, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

Artigo 156.º

(Introdução de boletins na urna, desvio desta ou de boletins de voto)

Aquele que, fraudulentamente, introduzir boletins de voto na urna, antes ou depois do início da votação, se apoderar da urna com os boletins de voto nela recolhidos

mas ainda não apurados, ou se apoderar de um ou mais boletins de voto em qualquer momento, desde a abertura da assembleia eleitoral até ao apuramento geral da eleição, é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 20 000\$ a 200 000\$.

Artigo 157.º

(Fraudes da mesa da assembleia eleitoral e da assembleia de apuramento geral)

1 — O membro da mesa da assembleia eleitoral que dolosamente apuser ou consentir que se aponha nota de descarga em eleitor que não votou ou que a não apuser em eleitor que votou, que trocar, na leitura dos boletins de voto, a lista votada, que diminuir ou aditar votos a uma lista no apuramento ou que, por qualquer modo, falsear a verdade da eleição, é punido com prisão de 6 meses a 2 anos e multa de 20 000\$ a 100 000\$.

2 — As mesmas penas são aplicadas ao membro da assembleia de apuramento geral que cometer qualquer dos actos previstos no número anterior.

Artigo 158.º

(Obstrução à fiscalização)

1 — Aquele que impedir a entrada ou a saída de qualquer dos delegados das listas nas assembleias eleitorais ou que, por qualquer modo, tentar opor-se a que eles exerçam todos os poderes que lhes são conferidos pela presente lei é punido com pena de prisão de 6 meses a 1 ano e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

2 — Se se tratar do presidente da mesa, a pena é de prisão de 1 a 2 anos.

Artigo 159.º

(Recusa em receber reclamações, protestos ou contraprotestos)

O presidente da mesa da assembleia eleitoral que, ilegitimamente, se recusar a receber reclamações, protestos ou contraprotestos é punido com prisão até 1 ano e multa de 1000\$ a 10 000\$.

Artigo 160.º

(Obstrução dos candidatos ou dos delegados das listas)

O candidato ou delegado das listas que perturbar gravemente o funcionamento regular das operações eleitorais é punido com prisão até 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 161.º

(Perturbações nas assembleias eleitorais)

1 — Aquele que perturbar o regular funcionamento das assembleias eleitorais com insultos, ameaças ou actos de violência, originando tumulto, é punido com prisão até 2 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

2 — Aquele que, durante as operações eleitorais, se introduzir nas assembleias eleitorais sem ter direito a fazê-lo e se recusar a sair depois de intimado pelo presidente é punido com prisão até 1 ano e multa de 1000\$ a 10 000\$.

3 — Aquele que se introduzir armado nas assembleias eleitorais fica sujeito à imediata apreensão da arma e é condenado em prisão até 1 ano e multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 162.º

(Não comparência da força armada)

Sempre que seja necessária a presença da força armada nos casos previstos no n.º 2 do artigo 82.º, o comandante da mesma é punido com pena de prisão até 1 ano se, injustificadamente, não comparecer.

Artigo 163.º

(Não cumprimento do dever de participação no processo eleitoral)

Aquele que for nomeado para fazer parte da mesa da assembleia eleitoral e, sem motivo de força maior ou justa causa, não assumir ou abandonar essas funções é punido com multa de 5000\$ a 50 000\$.

Artigo 164.º

(Falsificação de cadernos, boletins, actas ou documentos relativos à eleição)

Aquele que, por qualquer modo, com dolo, viciar, substituir, suprimir, destruir ou alterar os cadernos eleitorais, os boletins de voto, as actas das assembleias eleitorais ou de apuramento ou quaisquer documentos respeitantes à eleição é punido com prisão de 2 a 8 anos e multa de 10 000\$ a 100 000\$.

Artigo 165.º

(Denúncia caluniosa)

Aquele que dolosamente imputar a outrem, sem fundamento, a prática de qualquer infracção prevista na presente lei é punido com as penas aplicáveis à denúncia caluniosa

Artigo 166.º

(Reclamação e recurso de má-fé)

Aquele que com má-fé apresentar reclamação, recurso, protesto ou contraprotesto ou aquele que impugnar decisões dos órgãos eleitorais através de recurso manifestamente infundado é punido com multa de 500\$ a 10 000\$.

Artigo 167.º

(Não cumprimento de outras obrigações impostas por lei)

Aquele que não cumprir nos seus precisos termos quaisquer obrigações que lhe sejam impostas pelo presente diploma ou não praticar os actos administrativos necessários

para a sua pronta execução ou ainda retardar, injustificadamente, o seu cumprimento c, na falta de incriminação prevista nos artigos anteriores, punido com multa de 1000\$ a 10 000\$.

TÍTULO VII

Disposições finais e transitórias

Artigo 168.º

(Certidões)

São obrigatoriamente passadas, a requerimento de qualquer interessado, no prazo de 5 dias:

- a) As certidões necessárias para a instrução do processo de apresentação de candidaturas;
- b) As certidões de apuramento geral.

Artigo 169.º

(Isenções)

São isentos de quaisquer taxas ou emolumentos, imposto do selo e imposto de justiça, conforme os casos:

- a) As certidões a que se refere o artigo anterior;
- b) Todos os documentos destinados a instruir processo de apresentação de candidaturas;
- c) Todos os documentos destinados a instruir quaisquer reclamações, protestos ou contraprotostos nas assembleias eleitorais ou de apuramento geral, bem como quaisquer reclamações ou recursos previstos na lei;
- d) Os reconhecimentos notariais em documentos para fins eleitorais;
- e) As procurações forenses a utilizar em reclamações e recursos previstos na presente lei, devendo as mesmas especificar os processos a que se destinam;
- f) Quaisquer requerimentos, incluindo os judiciais, relativos ao processo eleitoral;
- g) Os atestados médicos para os fins previstos nesta lei.

Artigo 170.º

(Termo de prazos)

1 — Quando qualquer acto processual previsto na presente lei envolva a intervenção de entidades ou serviços públicos, o termo dos prazos respectivos considera-se referido ao termo do horário normal dos competentes serviços ou repartições.

2 — Os prazos previstos neste diploma, sem excepção dos judiciais, não se suspendem aos sábados, domingos e feriados.

3 — Quando os mesmos prazos terminem em qualquer destes dias, transitam para o primeiro dia útil seguinte.

Artigo 171.º
(Açores e Madeira)

As funções atribuídas pelo presente diploma aos representantes do Governo nas regiões administrativas são, quanto às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, desempenhadas pela entidade que o respectivo Governo Regional designe.

Artigo 172.º
(Distritos)

1 — Sempre que, no presente diploma, se refira a região administrativa, deve entender-se, enquanto as mesmas não estiverem instituídas e para os efeitos de aplicação desta lei, que a referência se deve reportar ao distrito.

2 — As funções atribuídas pelo presente diploma aos representantes do Governo nas regiões administrativas são, enquanto as mesmas não estiverem instituídas, exercidas pelos governadores civis.

Artigo 173.º
(Listas dos eleitos)

As câmaras municipais enviam ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, até 30 dias após a eleição, os nomes e demais elementos de identificação dos cidadãos eleitos e respectivos cargos ou lugares.

Artigo 174.º
(Eleições intercalares)

1 — O presente diploma aplica-se, com as necessárias adaptações, às eleições autárquicas intercalares.

2 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 15.º, as eleições intercalares a que deva proceder-se nos termos da legislação em vigor devem ser marcadas pelo órgão competente, no prazo de 30 dias.

3 — Compete aos presidentes das câmaras municipais comunicar, imediatamente a seguir à sua marcação, a realização dos actos eleitorais intercalares às diversas entidades intervenientes e ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna.

Artigo 175.º
(Eleições locais no território de Macau)

A presente lei não se aplica às eleições locais no território de Macau.

Artigo 176.º
(Direito subsidiário)

Em tudo o que não estiver especificamente regulado neste diploma aplicam-se, durante o processo de apresentação de candidaturas, as regras gerais do processo civil comum.

Artigo 177.º
(Eleições de 1982)

Para as eleições autárquicas a realizar no ano de 1982 os boletins de voto são impressos em papel liso e não transparente, branco para assembleia de freguesia, amarelo para a assembleia municipal, e verde-claro para a câmara municipal, segundo os modelos anexos ao Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro.

Artigo 178.º
(Diplomas revogados)

São revogados o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, e os Decretos-Leis n.ºs 778-C/76, 778-D/76 e 778-E/76, todos de 27 de Outubro.

Aprovada em 2 de Julho de 1982.

O Presidente da Assembleia da República, *Francisco Manuel Lopes Vieira de Oliveira Dias*.

ANEXO N.º 1

(Recibo a que se refere o artigo 73.º)

Para os efeitos do artigo 73.º da Lei Eleitoral para os órgãos das autarquias locais se declara que ... (nome do cidadão eleitor), residente em portador do bilhete de identidade n.º..., de... de... de..., inscrito na assembleia eleitoral de..., com o n.º exerceu o seu direito de voto, com observância de todas as formalidade previstas nesse diploma, no dia... de ... de...

(O Presidente da Câmara Municipal d...).

(O Presidente da mesa de recolha de votos d...).

Anexo n.º 2 a que se refere o artigo 83.º

ELEIÇÃO DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA

CONCELHO DE: _____

FREGUESIA DE: _____



DENOMINAÇÃO	SIGLA	SÍMBOLO
_____	_____	<input type="checkbox"/>
_____	_____	<input type="checkbox"/>
_____	_____	<input type="checkbox"/>

Verso do anexo n.º 2

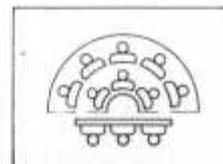
Blank area for the reverse side of the document, featuring a large diagonal black bar and faint, illegible text.

Verso do anexo n.º 3



Impressão a preto

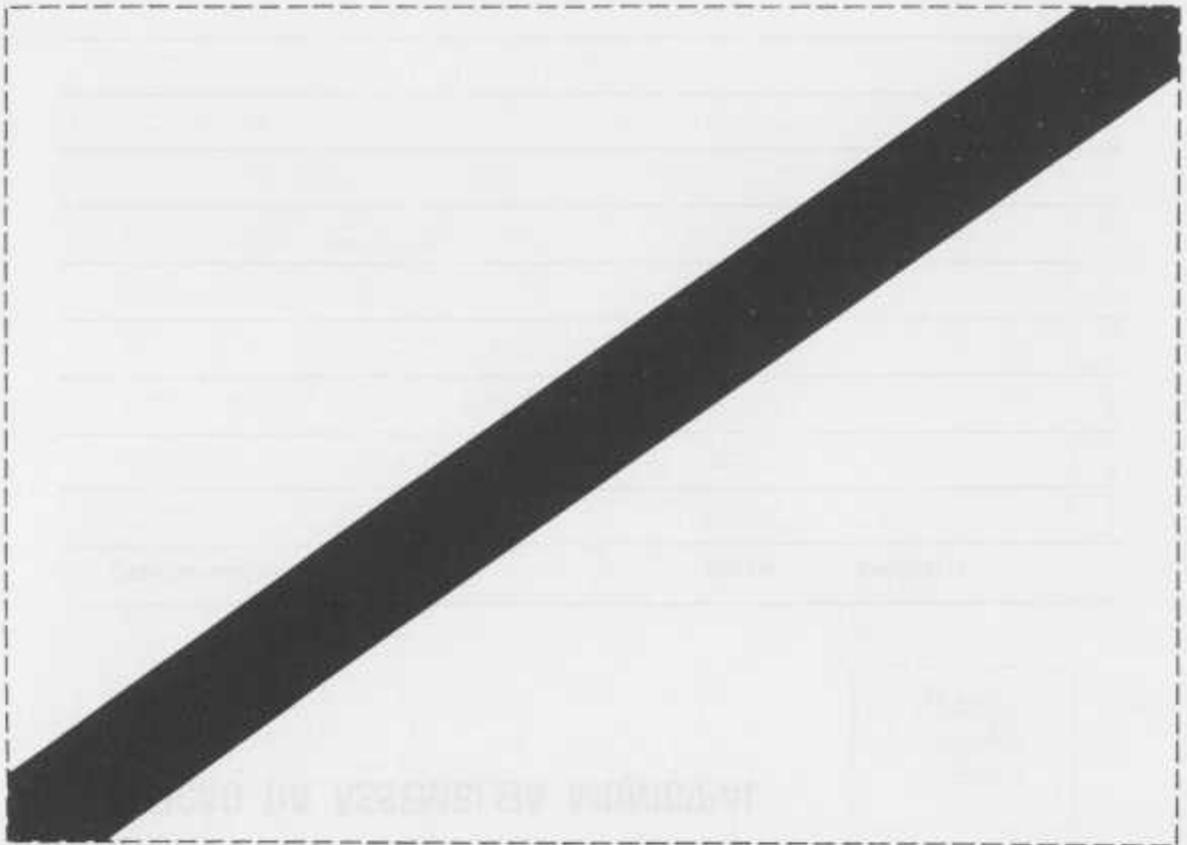
ELEIÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL



CONCELHO DE:

DENOMINAÇÃO	SIGLA	SÍMBOLO
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

Verso do anexo n.º 4



Impressão a azul

Verso do anexo n.º 3



Impressão a azul

Anexo n.º 6 a que se refere o artigo 83.º

ELEIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL

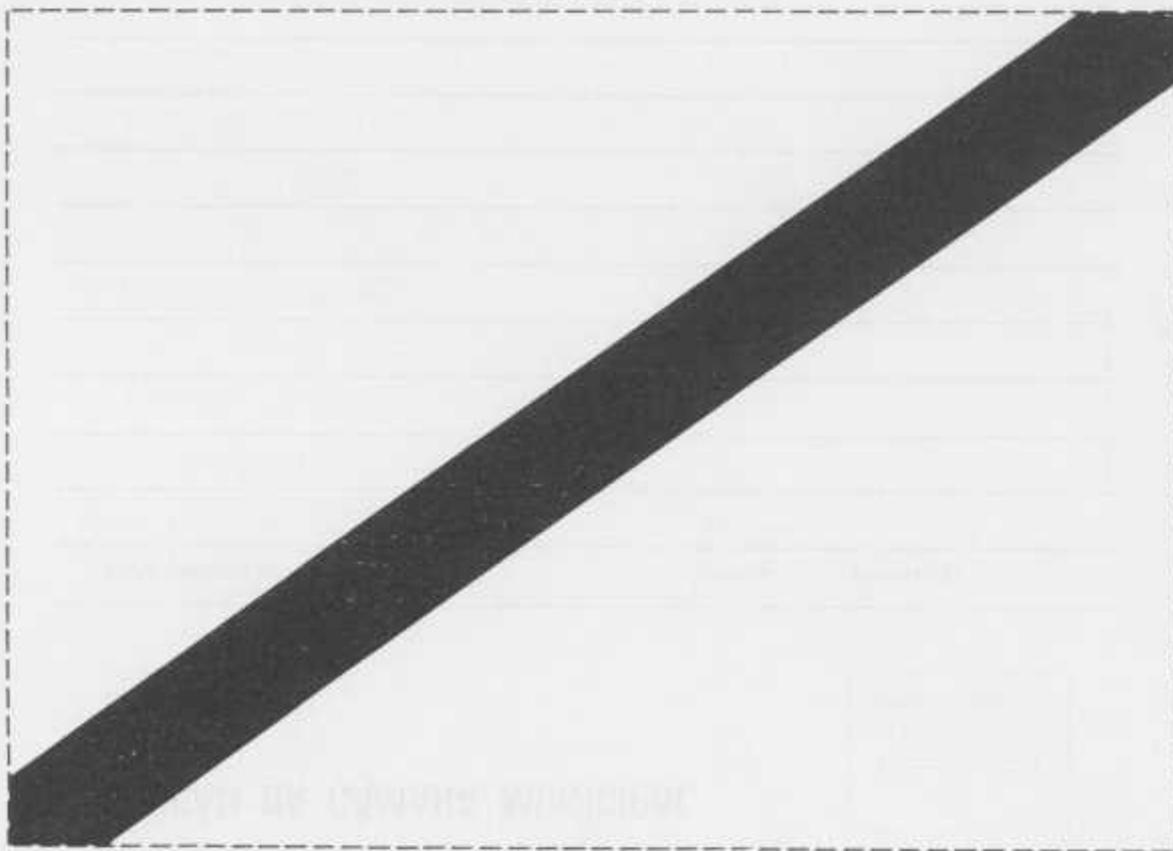
CONCELHO DE:



DENOMINAÇÃO	SIGLA	SÍMBOLO	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

Impressão a verde

Verso do anexo n.º 6



Impressão a verde

Verso do anexo n.º 7



Impressão a verde

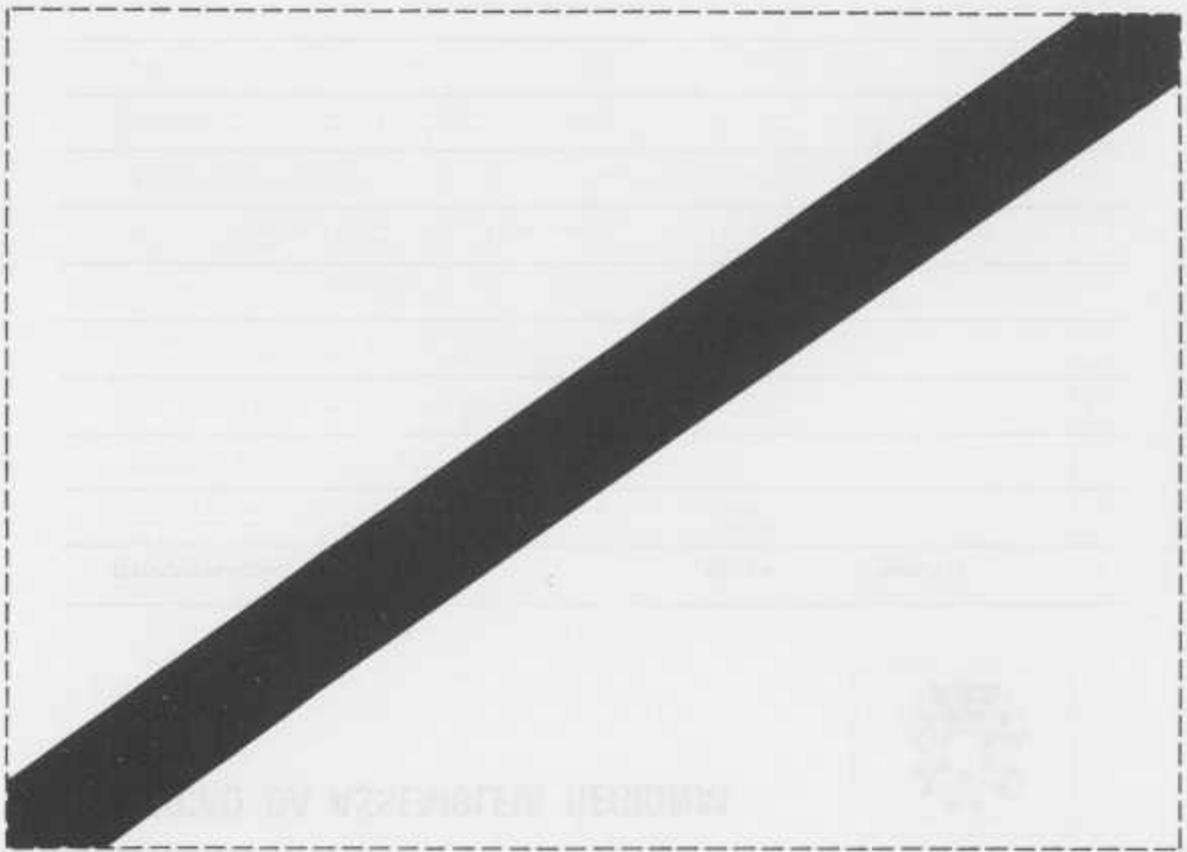
ELEIÇÃO DA ASSEMBLEIA REGIONAL

REGIÃO:

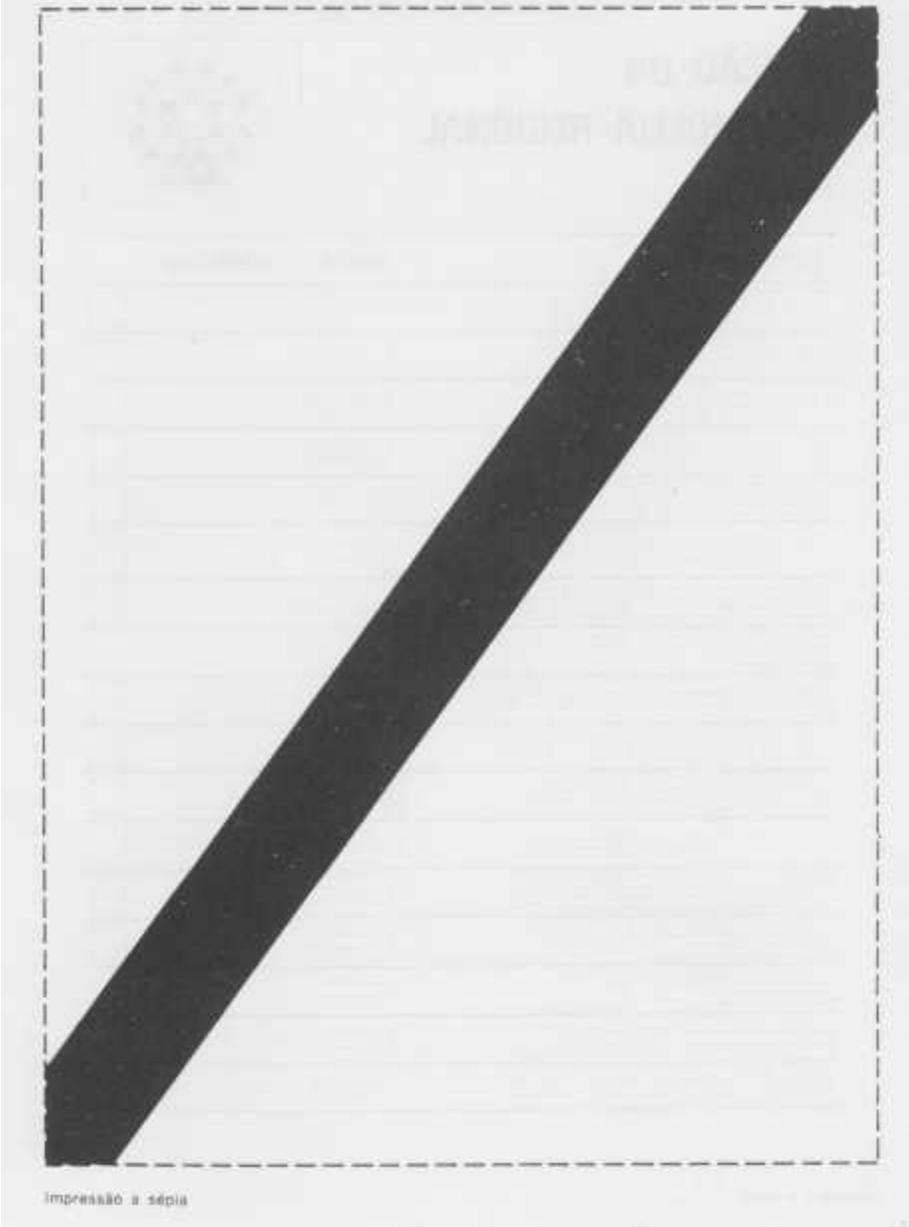


DENOMINAÇÃO	SIGLA	SÍMBOLO	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

Verso do anexo n.º 8



Impressão a sépia



ÍNDICE

Parecer n.º 7/80 da Comissão Constitucional — *Direito de livre deslocação para o estrangeiro — Admissibilidade de limites a esse direito para os elementos das Forças Armadas.*

Resolução n.º 113/82 do Conselho da Revolução.

Artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 35 983, de 23 de Novembro de 1946 — *Ausência para o estrangeiro de militares.*

Parecer n.º 18/82 da Comissão Constitucional — *Dever de defesa da pátria — Dever de prestação de serviço militar — Não sujeição dos apátridas a esses deveres — «As Forças Armadas são compostas exclusivamente por cidadãos portugueses» — Exclusão dos apátridas dos direitos e deveres reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses.*

Resolução n.º 98/82 do Conselho da Revolução.

Artigos 2.ª e 26.º da Lei n.º 2135, de 11 de Junho de 1968 (Lei do Serviço Militar) — *Prestação do serviço militar por apátridas.*

Parecer n.º 19/82 da Comissão Constitucional — *Incumbências prioritárias do Estado — «Reprimir os abusos do poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral» — «Assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas,» protegendo «as pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis».*

Resolução n.º 97/82 do Conselho da Revolução.

Despacho Normativo n.º 127/79 do Ministério da Indústria e Tecnologia — *Estabelece normas relativas a benefícios fiscais e aduaneiros.*

Parecer n.º 20/82 da Comissão Constitucional — *Comissão Nacional de Eleições — Liberdade de expressão — Punição das infracções cometidas no exercício da liberdade de expressão — Não admissibilidade de punição de tais infracções por órgão administrativo, 73*

Resolução n.º 104/82 do Conselho da Revolução.

Artigos 133.º e 134.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República) — *Utilização abusiva do tempo de antena e suspensão do direito de antena, 86*

Parecer n.º 21/82 da Comissão Constitucional — *Prazo para o Ministro da República suscitar a apreciação preventiva da constitucionalidade — Inviolabilidade da vida humana — Reserva de competência legislativa da Assembleia da República — Regime dos direitos, liberdades e garantias — Competência legislativa das assembleias regionais — Matérias de interesse específico para as regiões.*

Resolução n.º 110/82 do Conselho da Revolução.

Decreto regional aprovado pela assembleia regional da Madeira em 16 de Fevereiro de 1982 — *Veda, nas consultas de planeamento familiar na região, o aconselhamento de meios de planeamento abortivos.*

Parecer n.º 22/82 da Comissão Constitucional — *Apreciação da constitucionalidade de norma revogada.*

Resolução n.º 114/82 do Conselho da Revolução.

Números 18.º e 19.º da Portaria n.º 3/81 dos Secretários Regionais das Finanças, da Agricultura e Pescas e do Comércio e Indústria dos Açores — *Condicionam a saída de queijo e manteiga para fora da região e prescrevem o pagamento obrigatório de uma importância por litro de leite a efectuar pelos fabricantes de lacticínios.*

Parecer n.º 23/82 da Comissão Constitucional — *Oficiosidade do recenseamento — Obrigatoriedade do recenseamento — Deveres dos portugueses residentes no estrangeiro — Unidade da cidadania — Apreciação da constitucionalidade de normas instrumentais — Inconstitucionalidade derivada — Dever de audição dos órgãos regionais.*

Resolução n.º 122/82 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 80/II, de 25 de Fevereiro de 1982, da Assembleia da República — *Lei do recenseamento eleitoral.*

Parecer n.º 24/82 da Comissão Constitucional — *Dever de audição dos órgãos regionais — Questões respeitantes às regiões autónomas — Competência administrativa do Governo.*

Resolução n.º 125/82 do Conselho da Revolução.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A — *Define normas destinadas a fixar a média desejável do aumento global dos salários, em 1982, num valor de 17 %.*

Parecer n.º 25/82 da Comissão Constitucional — *Taxa e imposto — Autorização legislativa.*

Resolução n.º 159/82 do Conselho da Revolução.

Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 374-H/79, de 10 de Setembro — *Determina que constitui receita da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos o quantitativo de uma taxa incidente sobre determinados produtos.*

Parecer n.º 26/82 da Comissão Constitucional — *Princípio da legalidade da Administração — Princípio da juridicidade — Princípio da igualdade — Segurança no emprego para os funcionários do Estado — Princípio da audição dos interessados — Garantias de defesa.*

Resolução n.º 161/82 do Conselho da Revolução.

Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 21 de Novembro de 1966 (Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros), e artigos 169.º a 173.º do Decreto n.º 47 478, de 31 de Dezembro de 1966 (Regulamento) — *Colocação na disponibilidade, por conveniência de serviço, de funcionários do serviço diplomático.*

Decreto-Lei n.º 47 478, de 31 de Dezembro de 1966.

Parecer n.º 27/82 da Comissão Constitucional — *Capacidade eleitoral — Inelegibilidade — Regime da eleição — Princípio da proporcionalidade eleitoral — Apresentação de candidaturas — Sondagem à opinião — Direito de antena — Liberdade de propaganda eleitoral — Exercício do direito de voto.*

Resolução n.º 160/82 do Conselho da Revolução.

Decreto n.º 86/II, de 2 de Julho de 1982, da Assembleia da República — *Eleições autárquicas.*