



DIÁRIO DA REPÚBLICA

SUMÁRIO

Ministério da Educação

Decreto-Lei n.º 432/91:

Estabelece o regime dos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de participações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo

5652

Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 373/91:

Pronuncia-se pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 13.º, 15.º, 16.º e 25.º do decreto registado sob o n.º 412/91 na Presidência do Conselho de Ministros, por violação do disposto na norma do artigo 168.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República, em conjugação com os artigos 53.º, 17.º e 59.º, n.º 1, alíneas a) e d), deste diploma

5657

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Decreto-Lei n.º 432/91

de 6 de Novembro

Um dos princípios mais salientes da Lei de Bases do Sistema Desportivo (Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro) é o de que as participações financeiras públicas, no âmbito do apoio ao associativismo desportivo, só podem ser concedidas mediante a celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo oficialmente publicados.

A celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo já tinha entrado na prática do Ministério da Educação, através do Fundo de Fomento do Desporto, como veículo de cooperação técnica e financeira entre a administração central e os municípios, prevista e regulada no Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro. Importa agora definir, em termos extensivos a toda a administração central, regional e local, o regime aplicável à celebração de contratos-programa com os organismos associativos do desporto, os quais serão obrigatórios para todas as participações, com excepção das que, pela sua reduzida expressão financeira, não justificam a adopção de formalismos tão exigentes.

Adopta-se um conceito amplo de «programa de desenvolvimento desportivo», de modo a evitar que certas actividades, com base numa interpretação demasiado restritiva do n.º 1 do artigo 34.º da Lei n.º 1/90, pudessem ficar injustificadamente excluídas da possibilidade de beneficiar de participações financeiras. Estariam nessa situação as acções previstas nas alíneas b) e f) do artigo 33.º da mesma lei, nomeadamente a construção de infra-estruturas e de equipamentos desportivos, se se entendesse que o artigo 34.º pretendeu colocá-las fora do âmbito dos apoios financeiros. Nenhuma dúvida pode haver, atento o disposto no artigo 36.º, n.º 7, de que aquelas infra-estruturas e equipamentos constituem objecto privilegiado das participações financeiras públicas. A alínea a) do artigo 33.º da Lei de Bases não deve, portanto, ser vista em oposição às restantes alíneas do mesmo preceito.

Beneficiários das participações podem ser, além do Comité Olímpico Português, tanto as federações desportivas como associações nelas inscritas e os próprios clubes. A limitação das participações financeiras às federações dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva não se repercute no apoio aos clubes, mas estes só podem obter tais participações em apoio de programas especiais que não entrem em conflito com as atribuições das associações ou federações. Inteiramente excluídas ficam as futuras sociedades com fins desportivos, dada a sua vocação comercial. De resto, o diploma só autoriza o apoio financeiro ao desporto profissional quando esteja em causa a organização de competições de manifesto interesse público, de modo a canalizar os recursos disponíveis para a difusão e fomento da prática desportiva entre cidadãos.

Além das entidades concedentes e das entidades beneficiárias das participações financeiras, admite-se que possam tomar parte nos contratos-programa outras entidades ou organismos co-interessados na reali-

zação de um determinado programa de desenvolvimento desportivo. Competirá às partes outorgantes definir os direitos e as obrigações que recaem sobre aquelas terceiras entidades e, desse modo, a posição que lhes cabe no âmbito da relação multilateral instituída.

O processo de formação do contrato-programa, sem prejuízo da inevitável margem de negociação informal que sempre será lícito às partes desenvolver, centra-se em torno de alguns actos típicos a cargo da entidade concedente e da entidade beneficiária da participação financeira. Em relação às propostas que mereçam aprovação, procurou-se salvaguardar a situação daquelas que por razões orçamentais não possam dar lugar à celebração imediata de contrato-programa, atribuindo-lhes validade até ao fim do ano económico e permitindo a sua renovação no ano económico seguinte em condições bastante favoráveis. Colocou-se também especial cuidado na regulamentação dos actos de rejeição das propostas contratuais, com o objectivo de assegurar a plena transparência e seriedade das relações da Administração com as entidades proponentes. Esses actos devem ser fundamentados e são susceptíveis de impugnação contenciosa autónoma.

De entre os elementos que devem integrar o conteúdo dos contratos-programa avulta a definição rigorosa das vantagens de interesse público que constituem a contrapartida da participação financeira, nomeadamente quando esteja em causa a aquisição ou construção de infra-estruturas desportivas. O cumprimento das obrigações assumidas pela entidade beneficiária é garantido através de um direito real de uso público, que o diploma tipifica e designa por servidão desportiva. O conteúdo e a duração desta servidão serão definidos, em cada caso concreto, pelas partes outorgantes, ficando o controlo da sua execução a cargo da entidade pública concedente da participação (ou outra que, no contrato, seja designada como titular da servidão) através do exercício de poderes que, juntamente com a competência geral para a fiscalização do cumprimento do contrato, são os únicos poderes de natureza executória conferidos pelo presente diploma.

A matéria do incumprimento dos contratos encontra-se regulada de forma a evitar, sem quebra da necessária responsabilidade, soluções demasiado rígidas ou desproporcionadas. A inexecução do contrato pode traduzir-se em situações muito variáveis, com causas e consequências diferentes de caso para caso. Confere-se, assim, a entidade concedente da participação financeira, em determinadas hipóteses, a possibilidade de fixar novos prazos ou calendários, ou de reduzir a participação, ou de chamar a si, com novas contrapartidas de interesse público, a conclusão de uma obra incompleta. A reposição integral das quantias pagas e a responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos encarregados da execução do programa são reservadas para os casos mais graves de incumprimento. A entidade beneficiária da participação, por seu turno, tem o direito de ser compensada quando, por falta ou atraso no pagamento das participações, tiver de recorrer a outras fontes de financiamento.

Cumpra, finalmente, sublinhar a importância do sistema de arbitragem instituído para a resolução, em primeira instância, dos litígios emergentes dos contratos-programa. Sem diminuir as garantias judiciais, uma vez que se admite recurso da decisão arbitral para os

tribunais administrativos, extensivo à reapreciação da matéria de facto, é de esperar que aquele sistema contribua para facultar aos interessados um mecanismo rápido e credível para a resolução dos conflitos.

Foi ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Assim:

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido nos artigos 33.º e 34.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto do diploma

O presente diploma define o regime aplicável aos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de participações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo previsto no artigo 33.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro.

Artigo 2.º

Participações financeiras

1 — São abrangidas pelo disposto no presente diploma todas as participações financeiras, qualquer que seja a proporção dos custos por elas cobertos, concedidas, em apoio do associativismo desportivo, pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais, directamente ou através de organismos dependentes, salvo o disposto no número seguinte.

2 — Não ficam sujeitas ao regime constante do presente diploma as participações cujo montante não ultrapasse o valor estabelecido na lei como limite geral da competência dos órgãos dirigentes de serviços dotados de autonomia administrativa e financeira para a realização de obras e aquisição de bens e serviços, a menos que tais participações, em conjunto com as anteriormente concedidas em benefício do mesmo programa de desenvolvimento desportivo e pela mesma entidade, excedam aquele valor.

3 — As participações financeiras só podem ser concedidas mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo.

Artigo 3.º

Programas de desenvolvimento desportivo

1 — Para efeitos do presente diploma, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo:

- a) Os planos regulares de acção das entidades que fomentam e dirigem, no plano nacional, regional ou local, a prática das diversas modalidades desportivas;
- b) Os planos de acção específica destinados a promover e divulgar a prática do desporto, a organizar competições com interesse social ou desportivo relevante ou a apoiar a participação de praticantes portugueses em provas internacionais;
- c) Os projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas e equipamentos desportivos;

- d) As iniciativas que visem o progresso das condições gerais da prática do desporto, no domínio da formação, da documentação, da investigação ou das relações com organismos internacionais.

2 — Não podem ser objecto de participação financeira os planos ou projectos que contrariem os objectivos essenciais do programa integrado de desenvolvimento desportivo previsto no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro.

3 — Não pode igualmente ser objecto de participação ou patrocínios financeiros, revista a forma que revestir, o desporto profissional, salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.

Artigo 4.º

Beneficiários das participações financeiras

1 — Podem beneficiar da concessão de participações financeiras, no âmbito definido pelo presente diploma:

- a) O Comité Olímpico Português;
- b) As federações desportivas que possuam o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública desportiva;
- c) As associações de praticantes ou de clubes desportivos filiadas nas federações referidas na alínea anterior;
- d) Os clubes desportivos, independentemente da associação ou federação em que estejam inscritos.

2 — As participações directamente atribuídas aos clubes desportivos só podem ter por objecto planos ou projectos específicos que não caibam nas atribuições próprias das associações e federações e não constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes.

Artigo 5.º

Obrigatoriedade dos contratos-programa

As participações financeiras referidas no presente diploma só podem ser concedidas mediante a celebração de contratos-programa.

Artigo 6.º

Finalidade dos contratos-programa

A subordinação das participações financeiras à celebração de contratos-programa tem em vista a realização dos seguintes objectivos:

- a) Enquadrar os apoios financeiros públicos na execução de planos concretos de promoção do desporto;
- b) Dar maior flexibilidade ao processo de concessão dos apoios financeiros, de modo a permitir que eles sejam em cada circunstância os mais adequados ao programa de desenvolvimento desportivo em que se integram;

- c) Fazer acompanhar a concessão dos apoios financeiros por uma avaliação completa dos custos de cada plano ou projecto, assim como dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana previstos para a sua execução;
- d) Permitir a intervenção e mútua vinculação de diversas entidades interessadas na realização de um mesmo programa de desenvolvimento desportivo;
- e) Reforçar o sentido de responsabilidade dos outorgantes relativamente ao cumprimento das obrigações por eles livremente assumidas;
- f) Assegurar a plena publicidade e transparência das condições com base nas quais os apoios financeiros foram concedidos.

Artigo 7.º

Partes outorgantes

1 — Podem ser partes nos contratos-programa, além dos organismos concedente e beneficiário da participação financeira, outras entidades interessadas no correspondente plano de desenvolvimento desportivo, nomeadamente estabelecimentos de ensino, associações de carácter não desportivo e autarquias locais.

2 — A participação das entidades referidas no número anterior pode traduzir-se não só na aceitação dos direitos ou das vantagens estabelecidos a seu favor no contrato como também na definição de quaisquer obrigações ou contrapartidas que por elas sejam assumidas no quadro das suas atribuições respectivas.

Artigo 8.º

Iniciativa contratual

1 — A apresentação de propostas para a celebração de contratos-programa compete às entidades que pretendam beneficiar da correspondente participação financeira.

2 — Sem prejuízo de outros que o interessado queira apresentar ou lhe sejam exigidos pela entidade concedente da participação financeira, as propostas devem conter os seguintes elementos:

- a) Descrição e caracterização genéricas do programa de desenvolvimento desportivo a realizar;
- b) Justificação social do programa, com indicação das vantagens dele eventualmente resultantes para terceiras entidades ou para o público em geral;
- c) Justificação desportiva do programa, nomeadamente do ponto de vista do desenvolvimento das modalidades em causa e das provas ou competições a realizar;
- d) Quantificação dos resultados esperados com a execução do programa;
- e) Previsão de custos e das necessidades de financiamento público, com os respectivos cronogramas ou escalonamentos;
- f) Demonstração do grau de autonomia financeira, técnica, material e humana oferecido pela entidade proponente para a execução do programa, incluindo, se for caso disso, a indicação de outras participações, financiamentos ou patrocínios e respectivas condições;

- g) Identificação de quaisquer entidades eventualmente associadas à gestão e execução do programa, definindo a natureza da sua intervenção, os seus poderes e as suas responsabilidades;
- h) Relações de complementaridade com outros programas já realizados ou em curso de execução na mesma área ou em áreas conexas, se os houver;
- i) Calendário e prazo global de execução do programa de desenvolvimento desportivo;
- j) Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do programa, se a sua titularidade não ficar a pertencer à entidade proponente, e definição da entidade responsável pela sua gestão e manutenção.

3 — Quando o programa tiver em vista a construção de infra-estruturas ou equipamentos desportivos, a proposta deve ainda, além dos elementos referidos no número anterior, conter a planta da respectiva localização e os estudos prévios ou descrições técnicas necessários à sua apreciação.

4 — Se estiver prevista a participação de terceiras entidades no contrato-programa, devem estas ser igualmente identificadas na proposta, com indicação dos respectivos direitos e obrigações.

Artigo 9.º

Aceitação e rejeição das propostas

1 — A aceitação das propostas de celebração de contratos-programa deve ser comunicada ao respectivo proponente acompanhada de minuta com indicação das cláusulas de interesse público que a entidade competente entenda deverem ser incluídas no contrato.

2 — Quando não for possível a celebração imediata do contrato-programa por razões de natureza orçamental, as propostas aceites considerar-se-ão válidas até ao fim do ano económico, devendo comunicar-se ao respectivo proponente as condições em que o contrato poderá vir a ser celebrado e a ordem temporal de prioridade da sua proposta em relação àquelas que se encontrem em idêntica situação.

3 — Se o contrato-programa, nos casos referidos no número anterior, não puder ser celebrado no decurso do mesmo ano económico em que a proposta foi apresentada, terá o respectivo proponente o direito de a renovar, mediante simples declaração, no ano económico seguinte, atualizando as suas cláusulas financeiras em função da taxa oficial de inflação verificada no ano anterior.

4 — Quando a proposta seja rejeitada e os fundamentos da rejeição não constituam obstáculo definitivo à aceitação do programa de desenvolvimento desportivo proposto, a entidade que a proferiu deve indicar as condições e os termos em que a proposta terá de ser reformulada para poder ser aceite.

5 — Das decisões que, expressa ou tacitamente, rejeitem propostas de celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo cabe recurso contencioso nos termos gerais.

Artigo 10.º

Conclusão e formalidades dos contratos

1 — A entidade proponente e as demais entidades que hajam de tomar parte no contrato devem decidir,

no prazo de 30 dias, sobre a aceitação da minuta a que se refere o n.º 1 do artigo anterior, sob pena de caducidade dos seus efeitos.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, cabe à entidade proponente dar conhecimento do conteúdo da minuta às demais entidades interessadas, bem como comunicar a devida desta à entidade concedente da participação financeira.

3 — Uma vez aceite pela entidade proponente e pelas demais entidades referidas no n.º 1, a minuta do contrato será submetida às autorizações e aprovações exigidas pela lei.

4 — O texto definitivo do contrato será reduzido a escrito em tantos exemplares quantas as partes outorgantes e por elas assinado.

5 — Os contratos-programa são publicados na 2.ª série do *Diário da República*, quando celebrados pelo Estado, ou sob a forma de publicação prevista na lei para os respectivos actos, quando a entidade participante for uma região autónoma ou autarquia local.

Artigo 11.º

Início da vigência dos contratos

1 — Os contratos-programa entram em vigor na data neles fixada ou, na sua falta, na data da sua publicação no *Diário da República*.

2 — Salvo estipulação em contrário, os contratos-programa para construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos produzem os seus efeitos a partir da data em que tenha sido concluído o correspondente processo de licenciamento de obras.

Artigo 12.º

Conteúdo dos contratos

1 — Com respeito do disposto no número seguinte e das normas imperativamente estabelecidas no presente diploma, o conteúdo dos contratos-programa é livremente acordado pelas partes outorgantes.

2 — Sem prejuízo de outras estipulações, os contratos-programa devem regular expressamente os seguintes pontos:

- a) Objecto do contrato;
- b) Obrigações assumidas pela entidade responsável pela execução do programa de desenvolvimento desportivo;
- c) Entidades eventualmente associadas à gestão do programa, seus poderes e suas responsabilidades;
- d) Prazo de execução do programa;
- e) Custo previsto do programa e definição das responsabilidades de financiamento;
- f) Regime de participação financeira;
- g) Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do programa e responsabilidade pela sua gestão e manutenção, bem como as garantias de afectação futura dos mesmos bens aos fins do contrato e a definição do conteúdo e do prazo da correspondente servidão desportiva;
- h) Sistema de acompanhamento e controlo da execução do programa;
- i) Condições de revisão do contrato e, sendo caso disso, a respectiva fórmula.

3 — A participação financeira não deve ficar dependente de elementos ou factores não determinados no próprio contrato, mas, se for estabelecida com base numa percentagem do custo do programa, entende-se que o seu montante é o que resulta da aplicação dessa percentagem à estimativa contratual do mesmo custo.

4 — Quando a participação financeira tiver por objecto apenas a fase de projecto ou de arranque de uma obra ou de um plano de actividade, o contrato deverá definir as obrigações assumidas pela entidade beneficiária em relação à promoção das fases subsequentes da mesma obra ou plano, bem como consequências do respectivo incumprimento.

Artigo 13.º

Servidão desportiva

1 — A servidão desportiva a que se refere a alínea g) do n.º 2 do artigo anterior tem a natureza de um direito real público de uso de bens privados, destinado a assegurar a utilização pelo público, ou por certas categorias de pessoas abstractamente determinadas, das infra-estruturas e equipamentos cuja aquisição ou construção tenha sido objecto de participação financeira pública ao abrigo de contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

2 — Compete à entidade concedente da participação financeira, se outra não for designada no contrato como titular do direito referido no número anterior, o exercício dos poderes de fiscalização e dos procedimentos executivos necessários para assegurar o cumprimento das obrigações correspondentes à servidão desportiva.

3 — Qualquer entidade que adquira ou construa, ao abrigo de contratos-programa de desenvolvimento desportivo, bens onerados com uma servidão desportiva, deve promover a respectiva inscrição no registo predial no prazo máximo de 90 dias após a aquisição ou construção.

4 — Decorrido o prazo previsto no número anterior sem que se mostre feito o registo da servidão, poderá ele ser efectuado pela entidade pública aí referida.

Artigo 14.º

Acompanhamento e controlo da execução dos contratos

1 — Compete à entidade concedente da participação financeira fiscalizar a execução do contrato-programa, podendo realizar, para o efeito, inspecções, inquéritos e sindicâncias.

2 — A entidade ou entidades responsáveis pela realização do programa de desenvolvimento desportivo devem prestar à entidade concedente da participação financeira todas as informações por esta solicitadas acerca da execução do contrato.

3 — A entidade beneficiária da participação financeira deve incluir nos seus relatórios anuais de actividade uma referência expressa ao estado de execução do respectivo contrato-programa.

4 — Concluída a realização do programa de desenvolvimento desportivo, a entidade beneficiária da participação financeira enviará à entidade concedente um relatório final sobre a execução do contrato.

Artigo 15.º

Revisão dos contratos

1 — Os contratos-programa podem ser modificados ou revistos nas condições que neles se encontrarem estabelecidas e, nos demais casos, por livre acordo das partes.

2 — É sempre admitido o direito à revisão do contrato quando, em virtude de alteração superveniente e imprevista das circunstâncias, a sua execução se torne excessivamente onerosa para a entidade beneficiária da participação financeira ou manifestamente inadequada à realização do interesse público.

3 — As alterações ao nível geral dos preços não constituem fundamento de revisão automática do montante da participação, salvo se o contrato tiver duração superior a um ano e a revisão nele se encontrar expressamente prevista.

4 — A entidade interessada na revisão do contrato envia às demais partes outorgantes uma proposta fundamentada, donde conste a sua pretensão.

5 — As entidades a quem seja enviada uma proposta de revisão do contrato devem comunicar a sua resposta no prazo de 30 dias após a recepção da mesma.

Artigo 16.º

Cessação dos contratos

1 — Cessa a vigência dos contratos-programa:

- a) Quando esteja concluído o programa de desenvolvimento desportivo que constitui o seu objecto;
- b) Quando, por causa não imputável à entidade responsável pela execução do programa, se torne objectiva e definitivamente impossível a realização dos seus objectivos essenciais;
- c) Quando a entidade concedente da participação financeira exerça o seu direito de resolver o contrato nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo seguinte.

2 — A resolução do contrato efectua-se através de notificação dirigida às demais partes outorgantes, por carta registada com aviso de recepção, no prazo máximo de 60 dias a contar do conhecimento do facto que lhe serve de fundamento.

Artigo 17.º

Incumprimento dos contratos

1 — O atraso na realização do programa de desenvolvimento desportivo confere à entidade concedente da participação financeira o direito de fixar novo prazo ou novo calendário para a sua execução.

2 — Verificado novo atraso, a entidade concedente tem o direito de resolver o contrato, mas as quantias que já tiverem sido pagas a título de participação só lhe devem ser restituídas na medida em que a realização do objecto do contrato ficar comprometido.

3 — O incumprimento culposo do programa de desenvolvimento desportivo, por parte da entidade beneficiária da participação financeira, confere à entidade concedente o direito de resolver o contrato e de

reaver todas as quantias pagas, quando se verifique a impossibilidade de realização dos fins essenciais do programa; nos demais casos, o incumprimento confere à entidade concedente apenas o direito de reduzir proporcionalmente a sua participação.

4 — Não podem beneficiar de novas participação financeira, enquanto não repuserem as quantias que nos termos do número anterior devam ser restituídas, as entidades que deixarem culposamente de cumprir um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, salvo se estiver pendente acção onde o litígio deva ser apreciado.

5 — Quando, em virtude de incumprimento do contrato por parte da entidade beneficiária da participação financeira, fique incompleta a construção de infra-estruturas ou equipamentos desportivos, pode a conclusão das obras ser assumida pela entidade concedente com base na revisão, por mútuo acordo, das condições ou do prazo da servidão desportiva, havendo lugar, neste caso, apenas a reposição das quantias pagas na parte correspondente ao incumprimento.

6 — Sem prejuízo da responsabilidade das entidades beneficiárias de participações financeiras, os membros dos respectivos órgãos de gestão só respondem pessoalmente pelo reembolso das quantias aplicadas a fins diversos dos fixados no contrato-programa quando se prove ter havido da sua parte actuação dolosa ou fraudulenta.

7 — Quando se verifique mora no pagamento da participação financeira, por parte da entidade concedente, a entidade beneficiária tem o direito de ser compensada pelos prejuízos daí resultantes.

Artigo 18.º

Contencioso dos contratos

1 — Os litígios emergentes da execução dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo serão submetidos a arbitragem.

2 — À constituição e ao funcionamento da arbitragem referida no número anterior é aplicável o disposto na Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto.

3 — Da decisão arbitral cabe recurso, de facto e de direito, para o tribunal administrativo de círculo, nele podendo ser reproduzidos todos os meios de prova apresentados na arbitragem.

Artigo 19.º

Regime transitório

O presente diploma apenas é aplicável aos contratos-programa cujo financiamento seja aprovado após a sua entrada em vigor.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 4 de Julho de 1991. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Luís Miguel Couceiro Pizarro Beleza* — *Luís Francisco Valente de Oliveira* — *Roberto Artur da Luz Carneiro*.

Promulgado em 16 de Outubro de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 18 de Outubro de 1991.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 373/91 — Processo n.º 405/91 — Plenário

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I

1.1 — O Presidente da República requereu, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação preventiva da constitucionalidade dos artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 13.º, 15.º, 16.º e 25.º do decreto aprovado pelo Conselho de Ministros, registado sob o n.º 412/91 na Presidência do Conselho de Ministros e recebido em 13 de Setembro na Presidência da República para efeito de promulgação, respeitante ao regime jurídico do serviço doméstico, alterando o Decreto-Lei n.º 508/80, de 21 de Outubro.

1.2 — Fundamenta o pedido nos seguintes termos:

A revisão constitucional de 1982 proporcionou uma clarificação do regime constitucional de protecção dos direitos dos trabalhadores, dissipando dúvidas quanto à sua natureza e consistência como direitos fundamentais incluídos na categoria dos direitos, liberdades e garantias.

O projecto de diploma em apreço introduz alterações ao regime jurídico do serviço doméstico constante do Decreto-Lei n.º 508/80, de 21 de Outubro, as quais podem afectar, de forma substantiva, o âmbito normativo do direito à segurança no emprego (artigo 53.º da Constituição da República) e de outros direitos fundamentais dos trabalhadores de natureza análoga aos seus direitos, liberdades e garantias, designadamente os direitos à retribuição do trabalho, ao limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas [artigo 59.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), da Constituição da República Portuguesa].

Trata-se das normas que, no projecto de diploma em apreciação, regulam o contrato a termo (artigos 5.º e 6.º), o período experimental (artigo 8.º), a retribuição (artigo 9.º), a duração do trabalho (artigo 13.º), o descanso semanal (artigo 15.º), o direito a férias (artigo 16.º) e a suspensão do contrato de trabalho por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador (artigo 25.º).

Se assim for, poderá estar a ser violado o disposto nos artigos 17.º e 168.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição, na medida em que o presente projecto de diploma do Governo, versando sobre matéria de reserva relativa de competência da Assembleia da República, é emitido nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, logo, sem autorização legislativa.

1.3 — Termina por requerer a apreciação da conformidade constitucional dos mencionados artigos do citado decreto com o disposto nos artigos 17.º e 168.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República.

1.4 — De acordo com o preceituado nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, foi notificado o

Primeiro-Ministro para os efeitos ali consignados, o qual respondeu, em tempo oportuno, no sentido da plena constitucionalidade das normas questionadas. Em síntese, observa:

- a) No tocante à alegada violação do disposto nos artigos 17.º e 168.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República, a análise evolutiva da primeira destas normas revela-nos não estarmos em presença de quaisquer direitos fundamentais análogos aos direitos, liberdades e garantias;
- b) Mesmo a admitir que os direitos fundamentais dos trabalhadores com a natureza de direitos, liberdades e garantias não se limitaram aos que transitaram do título III para o título II, na 1.ª revisão constitucional, compreendendo também os elencados nos actuais artigos 58.º e 59.º da Constituição da República, nem por isso tal significa que, por via do artigo 17.º, esteja envolvida a competência para legislar;
- c) Tendendo a doutrina a identificar os direitos análogos com a detenção de posições subjectivas individuais suficientemente concretizadas, em termos de poderem ser judicialmente sustentadas sem necessidade de mediação legislativa, não se vê como possam essa virtualidade as normas constitucionais relativas ao direito à retribuição do trabalho, ao limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas, fora do contexto do princípio à não discriminação (artigo 59.º da Constituição da República);
- d) Ainda que se sustente decorrer a analogia da concretização dos direitos por via legislativa, conferindo aos cidadãos o poder de os exigir judicialmente, é absurdo que a partir da respectiva concretização a modificação ou ampliação dos direitos fiquem sujeitas à reserva relativa da competência da Assembleia da República;
- e) De resto, a prática constitucional em matérias tão relevantes como as de fixação dos salários mínimos e das prestações de desemprego é a da sua fixação por via de decretos-leis não autorizados, sem que alguma vez se tenha posto em causa a competência concorrente do Governo para legislar;
- f) Aliás, o regime jurídico do serviço doméstico contido no texto em estudo mantém, no essencial, o quadro da regulamentação em vigor (Decreto-Lei n.º 508/80), sucedendo até que, relativamente ao horário de trabalho, o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 2/91, de 17 de Janeiro, prevê expressamente a sua extensão ao «trabalho de serviço doméstico, em termos e condições a estabelecer em legislação própria», a qual «não é, obviamente, a da Assembleia da República»;
- g) As alterações introduzidas no projecto são, sobretudo, de ordem formal, por sua natureza não cobertas pela reserva;
- h) Por outro lado, as questões relativas ao contrato de trabalho a termo estão para além — e fora — do sistema constitucional de segurança no emprego, insito no artigo 53.º da Constituição da República;

- i) O mesmo se diga do período experimental, em que apenas se pretendeu aproximar o respectivo regime do que consta da lei de autorização legislativa objecto do Acórdão n.º 64/91 deste Tribunal;
- j) O que também é válido para a suspensão do contrato de trabalho por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador, pois pretendeu-se plasmar na expressão legal um enquadramento jurídico já ditado por aplicação dos princípios gerais de direito e da analogia com referência ao regime jurídico do contrato individual de trabalho, deste modo se prevenindo conflitualidades indesejáveis entre os destinatários da norma;
- k) O princípio do direito à segurança no emprego desenvolve-se ao nível da proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos, ou seja, no plano do regime de cessação do contrato de trabalho e não no da sua suspensão, prendendo-se estes com outros direitos constitucionais dos trabalhadores, contidos nos artigos 58.º e 59.º, nomeadamente o direito ao trabalho e o direito à retribuição do trabalho;
- l) A vingar o entendimento constante do pedido, é bem de ver estarem em causa todas as matérias contidas nestes artigos 58.º e 59.º, o que destituiria o Governo da utilização de meios legislativos em matéria de política laboral, negando-lhe uma responsabilidade que lhe é primariamente atribuída pela Constituição, dificultando o processo legislativo e o relacionamento com os parceiros sociais, vulnerabilizando a manutenção da paz social, provocando insegurança e incerteza decorrentes da inconstitucionalização de normas fundamentais, como sejam as relativas à fixação das retribuições mínimas e o regime das prestações de desemprego, do mesmo passo obstando à concretização da obrigação de transpor para a ordem jurídica interna as directivas comunitárias.

2 — Cumpre, por conseguinte, apreciar, em sede de fiscalização preventiva, a conformidade constitucional dos artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 13.º, 15.º, 16.º e 25.º do decreto registado sob o n.º 412/91 com as normas dos artigos 17.º e 168.º, n.º 1, alínea b), da lei fundamental.

II

1 — O decreto, expressamente invocando a competência legislativa do Governo, nos termos do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República, é acompanhado de preâmbulo que interessa reproduzir:

O Decreto-Lei n.º 508/80, de 21 de Outubro, actualmente em vigor, definiu, pela primeira vez, no nosso ordenamento jurídico um regime específico regulamentador do contrato de serviço doméstico.

Até à data da sua entrada em vigor, as normas regulamentadoras deste tipo de contrato eram as do Código Civil de 1867, que, pela época em que foram produzidas, se mostravam completamente desfasadas da realidade social.

Talvez por se tratar da primeira tentativa de regular, global e coerentemente, a prestação de trabalho doméstico e ainda por ter aparecido numa época de profundas mutações na concepção dos regimes disciplinadores da relação de trabalho, o referido diploma não poderia deixar de ter, naturalmente, um período de vigência transitório.

Decorridos cerca de 10 anos, reconhece-se que a dinâmica das relações laborais e a melhoria das condições de vida dos agregados familiares justificam uma revisão de algumas matérias do actual regime.

A circunstância de o trabalho doméstico ser prestado a agregados familiares e, por isso, gerar relações profissionais com acentuado carácter pessoal que postulam um permanente clima de confiança exige, a par da consideração da especificidade económica daqueles, que o seu regime se continue a configurar como especial em certas matérias, mantendo-se, por isso, o quadro essencial da regulamentação actualmente em vigor, por se ajustar às características peculiares da prestação de serviço doméstico, embora com reforço dos instrumentos de protecção ao trabalhador. Pelas mesmas razões se mantêm em vigor os preceitos daquela regulamentação relativos à cessação do contrato de serviço doméstico.

Por outro lado, prevê-se a aproximação ao quadro normativo geral atinente aos regimes de faltas, de férias e do respectivo subsídio.

Como inovações, anota-se a criação de um subsídio de Natal tendo em conta a sua prática generalizada na contratação colectiva e a regulação flexível de períodos de trabalho semanais para trabalhadores alojados e não alojados, de acordo, aliás, com o previsto na Lei n.º 2/91, de 17 de Janeiro. Por último, inserem-se prescrições gerais relativas à segurança e saúde no trabalho doméstico.

A finalizar, acrescenta-se:

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O projecto foi submetido a apreciação pública através de publicação na separata n.º 4 do *Boletim do Trabalho e Emprego*, de 24 de Abril de 1991. Foram recebidos diversos contributos de organizações de trabalhadores, que concordam, na generalidade, com o regime contido no projecto, havendo, porém, quem sustente uma maior melhoria dos direitos sociais. Tais posições tinham sido, aliás, já manifestadas em sede do Conselho Económico e Social, reflectindo o presente regime o máximo de consenso nele obtido.

2 — Destina-se o texto a reger as relações de trabalho emergentes do contrato de serviço doméstico (artigo 1.º), revogando parte substancial do diploma vigente actualmente sobre a matéria — o Decreto-Lei n.º 508/80, de 21 de Outubro —, e depois de, no artigo 2.º, cuidar da definição do contrato de serviço doméstico em termos não significativamente divergentes do anterior e de, nos artigos 3.º e 4.º, dispor sobre a forma do contrato e a idade mínima do prestador

de serviços, respectivamente, contém os primeiros blocos de dispositivos postos em crise:

Artigo 5.º, epígrafado «Admissibilidade do contrato a termo»:

1 — O contrato de serviço doméstico pode ser celebrado a termo nos seguintes casos:

- a) Natureza transitória do trabalho;
- b) Carácter temporário da prestação do trabalho;
- c) Situações relativas aos contratantes que enquadrem de forma transitória ou temporária motivo que o justifique.

2 — Nas situações previstas nas alíneas a) e b) do número anterior, na falta de estipulação escrita do prazo, considera-se que o trabalho é celebrado a termo incerto.

3 — Na situação prevista na alínea c) do n.º 1 o contrato de trabalho está sujeito à forma escrita, devendo ser assinado por ambas as partes e mencionar a identidade dos contratantes, a retribuição do trabalhador, o local da prestação do trabalho e a data do início e termo do contrato e, bem assim, o motivo.

4 — A falta dos requisitos de justificação a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 deste artigo, bem como a falta de redução a escrito no caso da alínea c) do mesmo número, tornam nula a estipulação do termo.

Artigo 6.º, respeitante à renovação do contrato a termo:

1 — O contrato de trabalho a termo certo pode ser objecto de duas renovações, considerando-se o contrato renovado se o trabalhador continuar ao serviço para além do prazo estabelecido.

2 — Se o trabalhador continuar ao serviço da entidade empregadora após o decurso de 15 dias sobre a data do termo da última renovação do contrato ou da verificação do evento que, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior, justificou a sua celebração a termo incerto, o contrato converte-se em contrato sem termo.

3 — Ao trabalhador alojado cujo contrato caduque deve ser concedido um prazo mínimo de três dias para abandono do alojamento.

E depois de o artigo 7.º, não questionado, se debruçar sobre modalidades que o contrato pode revestir, acrescenta o artigo 8.º, sob a epígrafe «Período experimental»:

1 — No contrato de serviço doméstico há um período experimental de noventa dias, salvo estipulação escrita por via da qual seja eliminado ou reduzido.

2 — Durante o período experimental qualquer das partes pode fazer cessar o contrato sem aviso prévio ou alegação de justa causa, não havendo lugar a qualquer indemnização.

3 — No caso de cessação do contrato durante o período experimental, deve ser concedido ao trabalhador alojado um prazo mínimo de vinte e quatro horas para abandono do alojamento.

4 — O período experimental conta para efeitos de antiguidade.

E o artigo 9.º — «Conceito e modalidades de retribuição»:

1 — Só se considera retribuição aquilo a que o trabalhador tem direito como contrapartida do seu trabalho, nos termos deste diploma ou do contrato.

2 — A retribuição do trabalhador de serviço doméstico pode ser paga parte em dinheiro e parte em espécie, designadamente pelo fornecimento de alojamento e alimentação ou só alojamento ou apenas alimentação.

3 — Sempre que no dia de descanso semanal ou feriado a entidade empregadora não conceda refeição ao trabalhador alojado nem permita a sua confecção com géneros por aquela fornecidos, o trabalhador tem direito a receber o valor correspondente à alimentação em espécie que acrescerá à retribuição em numerário.

O bloco de normas seguinte respeita à duração do trabalho (artigo 13.º), descanso semanal (artigo 15.º) e direito a férias (artigo 16.º), apresentando o seguinte teor:

Artigo 13.º

[...]

1 — O período normal de trabalho semanal não pode ser superior a quarenta e quatro horas.

2 — No caso dos trabalhadores alojados, para efeitos do número anterior, apenas são considerados os tempos de trabalho efectivo.

3 — Mediante acordo do trabalhador, o período normal de trabalho referido no n.º 1 pode ser observado em termos médios.

Artigo 15.º

[...]

1 — O trabalhador alojado e o não alojado a tempo inteiro têm direito, sem prejuízo da retribuição, ao gozo de um dia de descanso semanal.

2 — Pode ser convencionado entre as partes o gozo de meio dia ou de um dia completo de descanso, além do dia de descanso semanal previsto no número anterior.

3 — O dia de descanso semanal deve coincidir com o domingo, podendo recair em outro dia da semana quando motivos sérios e não regulares da vida do agregado familiar o justifiquem.

Artigo 16.º

[...]

1 — O trabalhador de serviço doméstico tem direito a um período de férias remuneradas de 22 dias úteis em cada ano civil.

2 — O direito a férias vence-se no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo quando a antiguidade do trabalhador ao serviço da entidade empregadora for inferior a seis meses, caso em que só se vence no fim deste período.

3 — Quando o início do exercício de funções ocorra no 1.º trimestre do ano civil, o trabalhador tem direito, após o decurso do período expe-

rimental, a um período de férias de oito dias úteis, a gozar até 31 de Dezembro do ano da admissão.

5 — O trabalhador contratado a prazo inferior a um ano tem direito, em cada ano civil, a um período de férias de duração proporcional ao tempo de serviço efectivamente prestado.

6 — Para efeitos de férias, a contagem dos dias úteis compreende os dias da semana de segunda-feira a sexta-feira, com a exclusão dos feriados, não sendo como tal considerados o sábado e o domingo.

Finalmente, uma derradeira disposição se questiona, a do artigo 25.º, sobre suspensão do contrato de trabalho por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador:

1 — Quando o trabalhador esteja temporariamente impedido de prestar trabalho por facto que não lhe seja imputável, nomeadamente doença ou acidente, e o impedimento se prolongue por mais de um mês, cessam os direitos, deveres e garantias das partes, na medida em que pressuponham a efectiva prestação de trabalho, sem prejuízo da observância das disposições aplicáveis na legislação sobre segurança social ou outra.

2 — O tempo de suspensão conta para efeitos de antiguidade, conservando o trabalhador o direito ao lugar e continuando obrigado a guardar lealdade à entidade empregadora.

3 — Pretende o Presidente da República confrontar a adequação das transcritas disposições aos parâmetros constitucionais invocados.

São eles a norma do artigo 17.º:

O regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga.

E a norma do artigo 168.º, n.º 1, alínea b):

1 — É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

.....
b) Direitos, liberdades e garantias;
.....

Sublinhe-se, no entanto, competir ao Tribunal Constitucional apreciar a questão em si, pronunciando-se ou não se pronunciando pela inconstitucionalidade das normas em estudo, não se encontrando, porém, necessariamente limitado à motivação jurídica invocada e respectivo enquadramento jusconstitucional, como flui do artigo 51.º, n.º 5, da Lei n.º 28/82.

III

1.1 — A democraticidade do processo genético legislativo de iniciativa parlamentar revela-se, em princípio, mais forte, relativamente à elaboração normativa governamental, na medida em que índices significativos de uma concepção democrática de Estado de direito, como sejam, entre outros, o pluralismo opinativo, a publicidade, o contraditório, nele se manifestam em condições mais favoráveis.

Consequentemente, entre nós de modo particular após a 1.ª revisão constitucional, áreas de maior sensibilidade como as directamente articuladas com a estrutura política do Estado são confiadas ao labor legislativo do Parlamento, pela aptidão para nelas intervir com respeito pelas exigências de conformação constitucional, tão mais evidentes quanto é certo assistir-se a crescente ampliação da competência legislativa do Executivo, própria ou obtida por autorização legislativa.

É assim que a Constituição da República (CR) contém uma reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (AR), elencando matérias sobre as quais é este o único órgão com competência para sobre elas legislar — CR, artigo 167.º

Outras matérias, porém, menos directamente comprometidas com a dimensão política do Estado, podem ser objecto de actuação do Governo no plano legislativo, desde que este se encontre autorizado por lei da AR — lei de autorização legislativa —, definindo-lhe os parâmetros da norma a editar — o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização.

Constituem a reserva relativa da competência legislativa da AR e, no seu âmbito, incluem-se os direitos, liberdades e garantias — CR, artigo 168.º, n.ºs 1, alínea b), e 2.

Nela se compreendem os direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores — CR, artigo 17.º e capítulo III do título II da sua parte I —, já se discutindo se, também, os «direitos fundamentais de natureza análoga», a que alude aquele artigo 17.º

A competência legislativa do Governo reconhecida por credencial parlamentar não o vincula a exercê-la nem, no caso afirmativo, a cumpri-la integralmente — desde que não desvirtue os limites citados. Na verdade, nem por estar autorizado pode o Governo libertar-se da parametricidade constitucional.

Isto é, se bem que a AR seja considerada o órgão mais idóneo para legislar no domínio dos direitos, liberdades e garantias (que ora nos interessa), admite-se que o Governo também actue nessa área, livremente mas nos limites da autorização.

Não há, por conseguinte, nem uma «autorização de ingerência» nem uma inversão de competências, como adverte Jorge Miranda, mas sim «alargamento do âmbito subjectivo da competência dentro da elasticidade criada pela Constituição» (cf. *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, p. 469), o que, nessa medida e, obviamente, sem prejuízo da sua competência legislativa própria, torna nesse ponto o Executivo dependente do Legislativo (cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, 1991, p. 798).

1.2 — A esta luz se há-de compreender o pedido apresentado.

Na verdade, se o novo regime jurídico do serviço doméstico se articula com os direitos, liberdades e garantias, repercutindo-se, de uma maneira ou outra, nos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores (e, porventura nos direitos fundamentais de natureza análoga), o Governo carece de autorização legislativa da AR, visto tratar-se de matéria da reserva relativa deste último órgão; se, pelo contrário, a actuação governamental se mostrar conforme à sua competência legislativa própria, ainda que concorrencial com a da AR, então não é exigível tal autorização.

No primeiro caso, o Governo exercerá a sua competência nos termos do artigo 201.º, alínea b), da CR; no segundo, actuará de harmonia com a alínea a) da mesma norma.

Mas, se o Governo carecer de credencial parlamentar e legislar ao abrigo da citada alínea a), gerar-se-á inconstitucionalidade orgânica, a afectar, total ou parcialmente, o texto a publicar.

2 — Tendo em conta a fundamentação do pedido, por um lado, e a resposta do Primeiro-Ministro, por outro, a abordagem dos preceitos postos em crise pressupõe uma metodologia de primeiro enfoque, que necessariamente passa:

- a) Pela amplitude do artigo 53.º da CR e correlativa configuração do direito à segurança no emprego;
- b) Pela temática dos direitos fundamentais de natureza análoga;
- c) Pela exigência de autorização legislativa e do conteúdo inovatório das normas em referência.

O que se levará a efeito, topicamente.

2.1 — A caracterização do direito à segurança no emprego como direito fundamental dos trabalhadores, incluído no elenco dos direitos, liberdades e garantias, é hoje generalizadamente aceite, mais vincadamente após a 1.ª revisão constitucional.

Pode, no entanto, alegar-se ser impertinente ou despropositada a sua invocação no caso vertente, por se entender que o princípio do direito à segurança no emprego se desenvolve ao nível da proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos — e tão-só —, pelo que as questões relativas ao contrato de trabalho a termo estariam para além e fora do sistema constitucional da segurança no emprego, plasmado na norma do citado artigo 53.º da CR.

Crê-se ser esta uma leitura redutora da norma.

A segurança no emprego postula a estabilidade da relação de trabalho e nessa medida sobre o legislador impende a obrigação de contribuir positivamente para a concretização dessa garantia (cf. os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 148/87 e 107/88, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, de 5 de Agosto de 1987, e 1.ª série, de 21 de Junho de 1988, respectivamente).

Por outras palavras, não obstante a necessidade de intervenção legislativa para a sua integral conformação, a densificação do direito fundamental à segurança no emprego não se basta com a interpretação literal da norma do artigo 53.º: por um lado, a sua natureza não é atingida pela mediação legislativa que a força vinculante inerente exige; por outro lado, uma dimensão minimalista da norma despojar-lhe-ia parte da função garantística que lhe cumpre desempenhar (ou proporcionar esse risco), pela maior capacidade atractiva da função de *indirizzo* político, ditada por razões técnicas, organizatórias ou de vária ordem, reconduzíveis à política legislativa.

Pretende-se, assim, significar a necessidade de ter em conta a norma do artigo 53.º sempre que uma dada medida legislativa se relacione — de algum modo — com a estabilidade no emprego, não só ao nível da semântica textual mas também ao da sua teleologia.

2.2 — Não é fácil, por seu turno, dogmatizar a respeito dos direitos fundamentais de natureza análoga («direitos equiparados», na fórmula que utilizaremos por mera comodidade expositiva).

Surpreende-se, no entanto, um denominador comum ou analogia, com a reserva devida a este tipo de generalização: para além da semelhança estrutural com os direitos fundamentais do título II da parte I da CR, estão estes direitos materialmente ligados à ideia de protecção da dignidade da pessoa humana reflectida como trabalhador.

Salienta, a propósito, J. C. Vieira de Andrade — *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1987, p. 204 — não poder o legislador decidir se estabelece ou não um horário máximo de trabalho diário ou o salário mínimo nacional, pois um *non facere* corresponderia a inconstitucionalidade por omissão. Essa obrigatoriedade de intervenção legislativa mercê do texto constitucional que, explícita ou implicitamente, lhe dita o que no essencial deve legislar — e o «como» — tem lugar sempre que o direito fundamental se não baste com a fixação primária do seu sentido normativo.

Ao legislador ordinário cabem, nas palavras do mesmo autor em obra mais recente — *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Coimbra, 1991, p. 199 —, as tarefas de garantir e de concretizar os valores jurídico-constitucionais, densificando e determinando opções fundamentais relativamente às diversas áreas da vida social tocadas pela actividade pública.

Neste «contexto de interferência e de interinfluência recíprocas» as normas editadas pelo legislador ordinário podem, directa ou indirectamente, não servir ou não prejudicar, não promover ou não restringir um ou outro direito fundamental, ou, pelo menos, não facilitar ou não dificultar o respectivo exercício (*ibidem*).

Na economia do acórdão não interessa teorizar a natureza e a conceituação dos direitos equiparados, problema polémico e de reconhecida dificuldade, mas tão-só determinar em que medida o Governo, no exercício da sua competência legislativa própria, pode intervir naquele trabalho de densificação sem interferência na área de reserva parlamentar.

É aspecto a considerar infra, no ponto IV-3.

2.3 — A finalizar esta aproximação à questão nuclear, observe-se poder afirmar-se que, se uma nova norma em nada afecta a reserva de lei parlamentar, tudo se passa como se esta permaneça intacta.

Indo mais longe, já se admitiu ser o Governo livre para dar novas vestes à legislação em vigor, não obstante se movimentar em área de reserva, desde que «não toque no fundo», limitando-se a reproduzir a anterior normação, a coligi-la ou a sistematizá-la.

Seja como for, já assim não sucederá, por certo, se a alteração de um anterior regime provocar implicações de enquadramento global de dado sector, actualizando-o em razão de modificações de ordem extrínseca, por exemplo, com suficiente relevo para susceptibilizar a reequação da defesa *in casu* dos direitos fundamentais (ou equiparados).

Uma coisa é, de facto, verificar que a nova norma em nada afecta a reserva de competência da Assembleia da República, tudo se passando como se o legislador se tivesse mantido inactivo — hipótese contemplada no Acórdão n.º 212/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 4 de Julho de 1986, abonado em larga cópia de fontes doutrinárias e jurisprudenciais nele citadas; outra coisa significará uma intervenção em que o legislador governamental penetre na reserva par-

lamentar — hipótese tratada no Acórdão n.º 77/88, publicado na 1.ª série do mesmo jornal, de 28 de Abril de 1988.

O critério mais «benevolente» começou por ter a anuência da Comissão Constitucional, que defendeu a tese, ainda na vigência da versão originária da actual Constituição da República, da não existência de intromissão do sector de reserva legislativa parlamentar «desde que o Governo não crie uma outra normatividade e se limite a repetir no essencial o que já consta de textos legais anteriores, emanados do órgão de soberania competente» (cf. o parecer n.º 17/82, de 20 de Maio de 1982, publicado no 19.º volume dos *Pareceres da Comissão Constitucional*, p. 256, no seguimento do parecer n.º 2/79, de 19 de Janeiro de 1979, na mesma publicação, 7.º vol., p. 193). Reiterada esta posição no parecer n.º 31/79, de 6 de Dezembro de 1977 (*Pareceres*, cits., 10.º vol., pp. 59 e seguintes), mereceu já a discordância de Jorge Miranda, então membro daquela Comissão, e sofreu inflexão posterior, tendo em conta a globalidade do regime ou do diploma em que se situa a nova norma (cf. Acórdão n.º 407/89, de 31 de Maio de 1989, in *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Setembro de 1989).

Recentemente, aquele autor reafirmou ser a reserva de competência «tanto para a feitura de normas legislativas como para a sua interpretação, modificação, suspensão ou revogação» e «tanto para a feitura de novas normas quanto para a decretação, em novas leis, de normas preexistentes» (*Funções . . .*, pp. 367 e 368), o que, aliás, se harmoniza coerentemente com o primado por si atribuído à competência legislativa da AR (cf. *ob. cit.*, pp. 228, 366 e 469, entre outras) e já opinara noutros lugares (v. g. no *Manual cit.*, t. IV, onde diz, a certo passo:

A reserva abrange a simples reprodução ou renovação de normas até então em vigor — porque a decisão de reproduzir, de renovar, de manter é já uma decisão legislativa e porque, a tal pretexto, poderia o Governo alterar na prática um regime legislativo e invadir a competência da Assembleia. [P. 332; sublinhado agora.]

No caso concreto, a tarefa hermenêutica prefigura-se facilitada: proposto um novo regime jurídico para certo tipo de contratos de trabalho em substituição — se bem que não total — do anterior, pode estar obviamente em causa o próprio regime em si, isto é, a inserção sistemática das normas do diploma globalmente apreendido revela a vontade do legislador em inovar normativamente.

IV

1.1 — Ao tomar a iniciativa legislativa de alterar a disciplina jurídica do serviço doméstico, estabelecendo novo regime em substituição do constante no actual Decreto-Lei n.º 508/80, iniciativa alegadamente mais conforme com os «direitos sociais» dos trabalhadores, reforçando os instrumentos de sua protecção, respeitando, do mesmo passo, a configuração especial de certas matérias e «mantendo o quadro essencial da regulamentação actualmente em vigor», como se lê do respectivo preâmbulo, o Governo agiu expressamente

ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da CR, o que vale dizer que considerou actuar em área da sua própria competência legislativa, não reservada à AR.

A peculiaridade do regime vem de longe.

O contrato de serviço doméstico foi regulado no Código Civil de 1867 em termos não inteiramente coincidentes com o contrato de trabalho propriamente dito, então chamado contrato de serviço salariado (cf. artigos 1370.º e 1391.º do Código de Seabra), especificidade que a Lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937, manteria (artigo 1.º) e a legislação laboral comum posterior confirmaria.

Assim, o Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, ao dispor sobre o regime jurídico do contrato individual de trabalho, previu a sua extensão, total ou parcial, aos contratos de serviço doméstico e de trabalho rural, com as adaptações exigidas pela natureza destes (artigo 5.º).

A diferenciação manteve-se e o Decreto-Lei n.º 508/80 reconheceu-o, ao criar um novo regime mais adaptado aos princípios fundamentais disciplinadores da relação jurídica do trabalho, certo que as normas anteriores se mostravam obsoletas e desfasadas da realidade económica e social.

Argumenta-se, no entanto, que as modificações a introduzir são de ordem formal ou adjectiva, não cobertas pela reserva, sendo absurdo e obstaculante da actuação do Governo que, concretizando já por via legislativa ordinária um determinado regime e os correspondentes direitos, qualquer nova intervenção, ditada por considerações de ordem técnica ou de política económica e social que o Governo entenda acolher, exija a intervenção parlamentar.

Creemos, no entanto, não ser esta a perspectiva correcta, como de seguida se tentará demonstrar.

1.2 — A análise dos preceitos postos em causa pelo Presidente da República deverá considerar dois blocos:

- a) As normas dos artigos 5.º, 6.º, 8.º e 25.º respeitam à segurança no emprego, cumprindo equacioná-las face ao artigo 53.º da CR;
- b) As normas dos artigos 9.º, 13.º, 15.º e 16.º têm a ver com a problemática dos direitos fundamentais de natureza análoga.

2.1 — As normas dos artigos 5.º e 6.º cuidam da admissibilidade do contrato a termo e da sua renovação, respectivamente.

Se bem que a nota preambular não se refira à contratação a termo, o aprazamento e a fixação do termo são, agora, previstos diferentemente em relação ao regime de 1980.

Com efeito, este, não submetendo o contrato a forma especial (artigo 3.º), adopta a regra da celebração sem prazo, se o contrário não resultar da natureza do trabalho, dos usos ou de acordo entre as partes (n.º 1 do artigo 5.º).

Admite, porém, a celebração a prazo, certo ou incerto, desde que, neste último caso, a termo certo (n.º 2 do mesmo preceito), para considerar ser aplicável a estes contratos a regulamentação geral sobre o contrato individual de trabalho a prazo, sem prejuízo do disposto quanto à forma (artigo 3.º), ao período experimental (artigo 7.º) e à admissibilidade dos contratos a prazo certo ou incerto, desde que a termo certo, neste último caso (n.º 3 do artigo 5.º).

Ainda o legislador de 1980 entendeu dotar o contrato de serviço doméstico de maior flexibilidade, de modo a mais o adequar às características deste tipo de trabalho, tomando, nomeadamente, a iniciativa de reintroduzir nesta área a figura do contrato de trabalho a termo incerto, prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 408, que o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro, revogara.

Recentemente, e mediante autorização legislativa, o Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, sobre o novo regime da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, voltou, a nível geral, a admitir-se esta figura.

O decreto em apreço propõe-se, no seu específico âmbito, estabelecer o paralelismo possível.

Concretamente, e além do mais:

- a) Molda-se a contratação a termo de acordo com uma tipologia ditada por factores objectivos — natureza transitória do trabalho e carácter temporário da prestação do trabalho — ou subjectivos — «situações relativas aos contratantes que enquadrem de forma transitória ou temporária motivo que o justifique»;
- b) Estipula-se para as situações objectivas o termo incerto, inexistindo cláusula escrita sobre prazo;
- c) Sujeita-se à forma escrita e à observância de certos requisitos o contrato correspondente a uma das situações subjectivas previstas;
- d) Torna-se nula a estipulação do termo nos casos da falta de requisitos de justificação a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, o mesmo acontecendo com a falta de redução a escrito da alínea c) do mesmo número;
- e) Dispõe-se quanto à renovação do contrato a termo (artigo 6.º) em termos sem correspondência com o regime anterior.

Para além da matéria inovatória contida nos preceitos, a contratação a termo implica, por natureza, precariedade no trabalho — logo, reflexo na respectiva segurança no emprego.

2.2 — A norma do artigo 8.º respeita ao período experimental.

O vigente Decreto-Lei n.º 508/80 prevê-o no artigo 7.º, se bem que algo diferentemente.

No regime actual esse período é de dois meses, salvo estipulação escrita pela qual seja eliminado ou encurtado (n.º 1 do artigo 7.º), podendo qualquer das partes, nesse lapso de tempo, fazer cessar o contrato sem aviso prévio ou alegação de justa causa, não havendo direito a indemnização (n.º 2).

No texto do decreto a disciplina é semelhante, se bem que se alargue o prazo para 90 dias (n.º 1), cuidando-se, no entanto, de assegurar aos trabalhadores, se o contrato cessar no decurso do período experimental, um prazo mínimo de vinte e quatro horas para abandono de alojamento e dispõe-se também contar esse período para efeitos de aposentação (n.ºs 3 e 4).

A justificação do período experimental é usualmente alicerçada na própria natureza duradoura do contrato. Como salienta Menezes Cordeiro, a celebração de um contrato de trabalho vocacionado para a perenidade aconselha o prévio esclarecimento da situação real de trabalho e permite às partes ponderar a viabilidade da situação laboral criada e também qual a sua vontade

(cf. *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991, p. 577; no mesmo sentido, A. L. Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, 1, 7.ª ed., Coimbra, 1991, pp. 275 e seguintes).

De qualquer modo, a existência de um período experimental traduz-se na suspensão do direito à segurança no emprego, logo da garantia de estabilidade. Não que a medida seja, em si, inconstitucional: a exigência de um período experimental nos contratos de trabalho é constitucionalmente legítima, a despeito da falta de segurança, como ponderou já este Tribunal no Acórdão n.º 64/91, já citado, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 11 de Abril de 1991.

Pode, sim, discutir-se se o prazo é desproporcionado e excessivo.

Escreveu-se nesse acórdão não o ser a ampliação de 60 para 90 dias; no caso *sub judicio* a modificação terá por objectivo a igualação de regimes, nada havendo a objectar por esse lado.

No entanto, pois que se trata de matéria inserida no âmbito normativo do direito à segurança no emprego, o Governo não podia actuar por iniciativa própria, como já se referiu.

Na sua resposta, observa o Primeiro-Ministro ter-se pretendido aproximar o regime do que consta do decreto objecto de fiscalização preventiva de constitucionalidade que deu lugar ao Acórdão n.º 64/91, sendo certo que neste se considerou só se colocar a questão da conformidade constitucional para além do período experimental, mais se adiantando que, não sendo a respectiva fixação em concreto uma forma fraudulenta ou encapotada de permitir o despedimento sem justa causa, também por essa via não afectava a segurança no emprego.

Simplemente, e ao invés do caso presente, o Governo recorrera à autorização legislativa para o efeito, dado ser sobre decreto relativo a essa autorização que, então, o Tribunal se pronunciou.

Aliás a autorização fora pedida, como se lê na exposição de motivos da proposta de lei n.º 176/V, publicada no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 20, de 23 de Janeiro de 1991, dado versar «matérias de reserva relativa da competência da Assembleia da República, por respeitarem a direitos, liberdades e garantias».

2.3 — A norma do artigo 25.º prevê a suspensão do contrato de trabalho por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador.

Disposição inovatória no sector em referência, também aqui se manifesta a tendência para aproximação do regime geral, como se surpreende da leitura do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 398/83, de 2 de Novembro, sobre o regime jurídico da suspensão do contrato de trabalho, editado, aliás, ao abrigo das autorizações concedidas pelas Leis n.ºs 27/83 e 28/83, de 8 de Setembro.

A cessação dos direitos, deveres e garantias das partes, quando se prolongue por mais de um mês o impedimento temporário do trabalhador por motivo a si não imputável — casos, nomeadamente, de doença ou acidente —, cessação a que alude o n.º 1 do artigo 25.º, permite criar a ideia de caducidade que, no entanto, o n.º 2 desmente, ao prescrever contar o tempo de suspensão para efeitos de antiguidade, conservando o trabalhador o direito ao lugar e mantendo, por outro lado, obrigação de lealdade para com a entidade empregadora.

A nosso ver, e independentemente do sentido da intervenção legislativa e da valoração a dar à razoabilidade da finalidade proposta, o preceito consubstancia, em primeiro lugar, um desvio ao princípio da reserva.

O próprio Primeiro-Ministro, na sua resposta, parece reconhecer essa realidade, justificando a medida adoptada como uma forma de proporcionar aos seus destinatários, empregadores e trabalhadores, os meios adequados de, no atomismo das relações de trabalho, prevenir conflitos indesejáveis (cf., máxime, o n.º 31), deste modo se projectando directamente na relação de trabalho.

O que, assim, não dispensa a observância da norma do artigo 168.º, n.º 1, alínea b), da CR.

Falta ao Governo o meio instrumental — a autorização legislativa — que lhe proporcione as condições necessárias para modificar o direito material vigente (cf., a este respeito, António Barbosa de Melo, «Discussão pública pelas organizações de trabalhadores de leis de autorização legislativa», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXXI, 1989, n.ºs 3-4, p. 533).

2.4 — Não está tanto em causa a precariedade do vínculo contratual, mais notória ao admitir-se o termo incerto (*certus an, incertus quando*), ao arrepio da tendência natural para a perenidade.

A exigir-se correspondência entre estabilidade e emprego permanente, inconstitucionalizar-se-ia, por definição, qualquer contrato a termo, como observa Bernardo da Gama Lobo Xavier — cf. «Contrato de trabalho a prazo (desnecessidade de fundamentação objectiva)», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXX, n.º 4, 1988, p. 431.

O que fere primordialmente a atenção é o facto de o Governo legislar sobre a globalidade de todo o regime do contrato de serviço doméstico, inovando, alterando e actualizando, o que representa invasão em área de um direito fundamental da reserva relativa da AR.

Na perspectiva que temos por correcta — e à luz das considerações já expendidas — um decreto-lei não autorizado que, como é o caso do presente decreto, disponha sobre a contratação a termo e a suspensão do contrato por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador, em termos inovatórios ou tão-só de readaptação do regime anterior, é um diploma organicamente inconstitucional *mesmo que, numa apreciação geral, o texto seja mais favorável aos trabalhadores*.

2.5 — Não encerraremos este ponto sem aludir ao facto de o preâmbulo do decreto subentender uma suposta macroconcertação, a nível do Conselho Económico e Social (CES).

É facto irrelevante, pois à AR não pode ser retirada competência reservada para legislar não obstante o consenso porventura alcançado entre Governo e parceiros sociais, sob pena de se ter alcançado a fórmula expedida para, contrariando a repartição de poderes e a teórica em que esta assenta, se atingir irremediavelmente o sistema de equilíbrios existente.

O CES, a este respeito, limitar-se-á, a partir da premissa «estabilidade no emprego», a concluir um processo visando a concertação social entre interesses organizados, consecução de «políticas» económicas e sociais e adaptação de novas tecnologias. Constitui, em primeira linha, a expressão de uma metodologia de actuação, através de acordos e entendimentos, com vista à obtenção de determinados objectivos e encerrará as virtualidades dos consensos e os problemas de instrumentalização política do direito, funcionando melhor quanto menos pontual for e mais genericamente se assumir, na opinião de Boaventura Sousa Santos («A concertação económica e so-

cial: a construção do diálogo social em Portugal», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 31, 1991, pp. 11 e seguintes), sem afectar, de qualquer modo, o quadro constitucional de competência para legislar.

3 — As normas dos artigos 9.º (conceito e modalidades de retribuição), 13.º (duração do trabalho), 15.º (descanso semanal) e 16.º (direito a férias) constituem o segundo dos blocos normativos autonomizados por conveniências metodológicas.

Todas elas têm de comum respeitarem a «direitos sociais», vinculativos para o legislador que lhes deve dar execução, «concretizando-os».

Também outros traços comuns lhe assistem: consagram direitos constitucionalmente reconhecidos [artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) e b), da CR], cuja mediação legislativa não lhes retira a aplicabilidade directa, são vinculativos genericamente, só podem ser restringidos por lei nos casos expressamente previstos na lei fundamental e à luz de interesses públicos constitucionalmente relevantes, restrições essas de carácter geral e abstracto, em princípio, sem efeitos retroactivos e, de qualquer modo, sempre proporcionadas e adequadas.

Os preceitos citados respeitam, em primeira linha, ao direito à retribuição do trabalho, ao direito a um limite máximo da jornada de trabalho, ao direito a descanso semanal e a férias periódicas, sendo certo que a doutrina constitucionalista nacional os elenca como «direitos análogos», como impressivo consenso: v. g. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., Coimbra, 1984, pp. 129 e 322; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. IV, Coimbra, 1988, pp. 143 e 144; ou Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais*, p. 212.

Estes direitos são dotados de um núcleo essencial intocável que, nessa dimensão, se configura como uma verdadeira garantia, pelo que, ao menos no que a esse núcleo se refere, não se vê motivo bastante para nos afastarmos da posição expressa da doutrina quanto à sua qualificação como «direitos análogos» aos «direitos, liberdades e garantias», o que, aliás, se congrua com as considerações já tecidas no ponto III, 2.2.

Assente esta qualificação — seguramente quanto ao núcleo essencial dos direitos em causa, ou seja, quanto à sua dimensão garantística —, seguir-se-ia, naturalmente, decidir se as consequências dessa qualificação se projectam apenas no regime material ou implicam também com o sistema orgânico vigente.

Neste ponto já a doutrina não se mostra consensual. Assim, enquanto Jorge Miranda entende que aos direitos análogos a que o artigo 17.º da CR alude só se aplica o regime material (cf. *Manual*, cit., t. IV, pp. 144 e seguintes), já Vieira de Andrade lhes estende o regime orgânico, de competência (cf. *Os Direitos Fundamentais* . . . , pp. 210 e seguintes), o mesmo sucedendo com Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ob. cit.* e locs. cit. e, ainda, pp. 160 e seguintes).

Ora, entende o Tribunal que, de qualquer modo, cabem necessariamente na reserva da competência legislativa da Assembleia da República, por força das disposições combinadas dos artigos 17.º e 168.º, n.º 1, alínea b), da CR, as intervenções legislativas que contendam com o núcleo essencial dos «direitos análogos», por aí se verificarem as mesmas razões de ordem material que justificam a actuação legislativa parlamentar no tocante aos direitos, liberdades e garantias.

Observar-se-á que as normas em apreço não se inscrevem, em todas as respectivas dimensões, no referido núcleo essencial reservado à intervenção legislativa parlamentar.

Acontece, porém, que ao dispor sobre o direito à retribuição nesse específico domínio, definindo o que por esta se deve entender e estabelecendo-lhe modalidades (artigo 9.º), sobre o direito à jornada máxima de trabalho (artigo 13.º), o direito ao descanso semanal (artigo 15.º) e o direito a férias (artigo 16.º), o Governo, não autorizado pela Assembleia da República, está desde logo e num primeiro momento, a editar normas interferentes com o núcleo essencial dos direitos a que respeitam.

Mas, sendo assim, a sua actividade legiferante está afectada do vício de inconstitucionalidade orgânica, no que àqueles preceitos respeita. E essa inconstitucionalidade arrasta na queda tudo o que nos mesmos se contenha e se possa considerar próprio da competência legislativa do Governo, já que, expurgado o núcleo essencial, fica toda a regulamentação sem sentido.

V

Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 13.º, 15.º, 16.º e 25.º do decreto registado sob o n.º 412/91 na Presidência do Conselho de Ministros, por violação do disposto na norma do artigo 168.º, n.º 1, alínea *b*), da CR, em conjugação com os artigos 53.º, 17.º e 59.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), deste diploma.

Lisboa, 17 de Outubro de 1991. — *Tavares da Costa — Luís Nunes de Almeida — Bravo Serra — Mário de Brito — Armindo Ribeiro Mendes — Antero Alves Monteiro Dinis — Messias Bento — José de Sousa e Brito — Vítor Nunes de Almeida — António Vitorino* (sem prejuízo de entender que, sendo a decisão de reproduzir, de renovar ou de manter uma norma preexistente a cargo do Governo uma verdadeira e própria decisão legislativa, ao incidir sobre matérias da reserva de competência legislativa do Parlamento, para

tanto sempre terá de haver um título habilitador bastante do legislador parlamentar, e isto independentemente do critério da vocação inovadora global do diploma em que tal reprodução ou compilação se insere) — *Maria da Assunção Esteves* (com declaração de voto) — *José Manuel Cardoso da Costa*.

Declaração de voto

Dissenti da fundamentação do acórdão, na parte em que deixa pressuposta a tese segundo o qual não é desrespeitada a reserva de competência legislativa da Assembleia da República, sempre que o Governo, ao legislar, «não inova» relativamente a normas existentes e versando matéria própria daquela competência.

Como diz Jorge Miranda, «a reserva abrange a simples reprodução ou renovação de normas até então em vigor — porque a decisão de reproduzir, de renovar, de manter, é já uma decisão legislativa e porque, a tal pretexto, poderia o Governo alterar na prática um regime legislativo e invadir a competência da Assembleia» (cf. *Manual de Direito Constitucional*, t. IV, Coimbra, 1988, p. 332).

A indissociável ligação entre o princípio da reserva de lei e o princípio democrático determinam que o material normativo produzido pela Assembleia da República, no exercício da sua própria competência, ou pelo Governo, ao abrigo de uma lei de autorização, não possa ser alterado «à margem» da mesma Assembleia.

De contrário, seria a desfocagem da legitimidade democrática das decisões legislativas, ao menos na vertente do procedimento.

É que a relação entre «texto e contexto» (Savigny), como elemento central da teoria da interpretação jurídica, aponta para a falácia de que «corrigir, reorganizar e compilar» não é alterar — e demonstra a evidência de aí residirem os riscos de «profanação» da reserva legislativa do Parlamento. — *Maria da Assunção Esteves*.



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 5\$50; preço por linha de anúncio, 154\$.

2 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTE NÚMERO 176\$00
