



# DIÁRIO DA REPÚBLICA

## SUMÁRIO

### Ministérios da Defesa Nacional e das Finanças

#### Portaria n.º 30/88:

Altera os efectivos do quadro do pessoal militarizado da Marinha (QPMM) ..... 120

### Ministério das Finanças

#### Decreto-Lei n.º 6/88:

Dá nova redacção ao artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 de Novembro (Direcção-Geral das Contribuições e Impostos) ..... 120

#### Decreto-Lei n.º 7/88:

Determina que as contas das empresas públicas fiquem sujeitas ao regime de registo nos termos definidos pela lei para as sociedades anónimas ..... 121

#### Decreto-Lei n.º 8/88:

Adapta o disposto no Decreto-Lei n.º 8/74, de 14 de Janeiro, quanto ao prospecto de admissão à cotação, no sentido de o fazer obedecer à Directiva do Conselho n.º 80/390/CEE, de 17 de Março de 1980 ..... 121

#### Decreto Regulamentar n.º 1/88:

Introduz alterações ao Regulamento das Alfândegas ..... 122

#### Portaria n.º 31/88:

Aprova o Regulamento da Classificação de Serviço dos Funcionários da Direcção-Geral das Alfândegas ..... 124

#### Portaria n.º 32/88:

Autoriza a firma CENTRÁFEGO — Terminal do Centro de Tráfego Internacional, L.<sup>da</sup>, a estabelecer um terminal de carga para mercadorias transportadas por via marítima nas suas instalações situadas na Figueira da Foz ..... 126

### Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

#### Decreto-Lei n.º 9/88:

Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 13/86, de 23 de Janeiro (correção anual das rendas) ..... 127

#### Portaria n.º 33/88:

Lança em circulação, cumulativamente com as que estão em vigor, uma emissão de selos, com tarja fosforescente, alusiva aos «Castelos e Brasões de Portugal» ..... 128

### Ministério da Saúde

#### Decreto-Lei n.º 10/88:

Dá nova redacção ao artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968 (regras respeitantes à direcção técnica dos laboratórios de produtos farmacêuticos) ..... 128

**Portaria n.º 34/88:**

Aumenta a duração do curso de especialização em enfermagem de saúde materna e obstétrica. Revoga a Portaria n.º 1144/82, de 13 de Dezembro .... 129

**Ministério do Emprego  
e da Segurança Social**

**Decreto-Lei n.º 11/88:**

Altera o prazo de prescrição de seis meses do direito aos prémios da lotaria nacional para o prazo de caducidade de três meses ..... 129

**Decreto-Lei n.º 12/88:**

Permite aos presidentes e vice-presidentes das comissões administrativas das caixas de previdência, em efectividade de funções, vinculados ou não à Segurança Social e que contem mais de três anos no exercício dos referidos cargos, a serem nomeados para o quadro de pessoal da respectiva instituição ... 130

**Decreto-Lei n.º 13/88:**

Fixa o valor estatutário da pensão mensal de invalidez e velhice do regime especial de segurança social dos trabalhadores agrícolas referente a 1986 e procede à clarificação de algumas dúvidas suscitadas por aplicação do Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março ..... 130

**Ministério do Comércio e Turismo**

**Decreto do Governo n.º 1/88:**

Cria a Zona de Turismo de Vila Franca de Xira ..... 131

**Tribunal Constitucional**

**Acórdão n.º 461/87:**

Não declara a inconstitucionalidade de várias normas da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1987, e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de alguns preceitos da mesma lei ... 132

**MINISTÉRIOS DA DEFESA NACIONAL  
E DAS FINANÇAS**

**Portaria n.º 30/88**

de 15 de Janeiro

Face às necessidades de serviço, torna-se necessário ajustar o quadro do pessoal militarizado da Marinha (QPMM), em consequência da passagem à situação de reforma dos supranumerários permanentes, oriundos do ex-quadro geral de adidos, n.ºs 33001881, cabo-de-mar de 1.ª classe José Soares Páscoa, e 34001981, ajudante de manobra António André Bicho.

Ao abrigo do n.º 4 do n.º 1.º da Portaria n.º 457/81, de 4 de Junho:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, que os efectivos fixados para os grupos 3 e 4 do QPMM pela Portaria n.º 258/82, de 11 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 444/83, de 19 de Abril, e pelo Despacho do Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa Nacional n.º 1/MDN/85, de 9 de Fevereiro, passem a ser os seguintes, nas categorias abaixo mencionadas:

- c) Grupo 3 — Cabos-de-mar:
- |                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| .....                            | ... |
| Cabos-de-mar de 1.ª classe ..... | 47  |
| .....                            | ... |
- d) Grupo 4 — Troço do mar:
- 1) Classe de manobra:
- |                            |     |
|----------------------------|-----|
| .....                      | ... |
| Ajudantes de manobra ..... | 81  |

Ministérios da Defesa Nacional e das Finanças.

Assinada em 31 de Dezembro de 1987.

O Ministro da Defesa Nacional, *Eurico Silva Teixeira de Melo*. — O Ministro das Finanças, *Miguel José Ribeiro Cadilhe*.

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS**

**Decreto-Lei n.º 6/88**

de 15 de Janeiro

No âmbito da reforma fiscal em curso tem sido preocupação do Governo melhorar a eficácia da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), quer criando novas unidades orgânicas ou reajutando as existentes, quer dotando-as com meios humanos e técnicos adequados à cabal realização das suas atribuições.

Após a criação do Serviço do Imposto sobre o Valor Acrescentado, em consequência da implantação do IVA, e da reorganização dos serviços centrais de fiscalização tributária, tendo em vista o aumento da capacidade de actuação da DGCI no que respeita ao combate à fraude e à evasão fiscais, torna-se necessário aperfeiçoar a estrutura dos serviços de apoio daquele departamento, por forma a serem correctamente desenvolvidas as actividades respeitantes, designadamente, à informatização e à gestão dos recursos.

Com o presente diploma tem-se em vista criar na DGCI as condições organizacionais que permitam, por um lado, a utilização racional da informática no âmbito da administração fiscal e, por outro lado, uma maior eficácia na prossecução das atribuições relacionadas com a gestão e administração do pessoal e com a gestão financeira e patrimonial.

Assim:

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

Artigo 1.º O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 363/78, de 28 de Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

**Artigo 9.º**

**Serviços centrais de apoio**

A nível central existirão ainda os seguintes serviços de apoio, directamente dependentes do director-geral:

- a) Centro de Estudos Fiscais;  
b) Consultadoria Jurídica;

- c) Direcção de Serviços de Gestão dos Recursos Humanos;
- d) Centro de Formação e Aperfeiçoamento Profissional;
- e) Direcção de Serviços de Planeamento e Coordenação;
- f) Serviço de Sistemas de Informação;
- g) Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Patrimonial;
- h) Direcção de Serviços de Informações e Relações Públicas;
- i) Direcção de Serviços de Instalações.

Art. 2.º As modificações na estrutura orgânica decorrentes do disposto no artigo anterior não implicam quaisquer perdas de direitos adquiridos por parte do respectivo pessoal.

Art. 3.º — 1 — No prazo de 60 dias será revista a secção II do capítulo I do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, por forma a acolher as alterações estruturais dos serviços de apoio da DGCI estabelecidas no artigo 1.º

2 — No prazo previsto no número anterior serão aprovados por decreto regulamentar as atribuições, estrutura e funcionamento do Serviço de Sistemas de Informação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 10 de Dezembro de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe*.

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Decreto-Lei n.º 7/88

de 15 de Janeiro

Com a publicação do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro, e, posteriormente, do Código de Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, ficou revogado o Decreto-Lei n.º 84/82, de 17 de Março, no que se refere às sociedades anónimas e às sociedades com sede no estrangeiro e filiais, sucursais, agências, delegações ou instalações comerciais no País e estabeleceram-se novas regras para a publicidade da prestação das respectivas contas.

Contudo, em nenhum daqueles códigos ficou contemplada a prestação de contas das empresas públicas, pelo que importa suprir tal lacuna legal.

Assim:

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

Artigo 1.º O artigo 5.º do Código do Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, passa a ter a seguinte redacção:

Art. 5.º — 1 — Estão sujeitos a registo os seguintes factos relativos a empresas públicas:

- a) A constituição da empresa pública;
- b) A emissão de obrigações e de títulos de participação;

- c) A designação e cessação de funções, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização;
- d) O agrupamento, fusão, cisão e qualquer outra alteração dos estatutos;
- e) A extinção das empresas públicas, a designação e cessação de funções, anterior ao encerramento da liquidação, dos liquidatários, bem como o encerramento da liquidação.

2 — A prestação de contas das empresas públicas fica sujeita a registo nos termos definidos para as sociedades anónimas.

3 — Para efeitos do artigo 42.º, a acta de aprovação é substituída pelo despacho ministerial de aprovação e a certificação legal das contas pelo parecer da Inspeção-Geral de Finanças.

Art. 2.º O disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do Código de Registo Comercial, nos termos definidos pelo artigo 1.º do presente diploma, é aplicável às contas relativas a exercícios anteriores a 1986, cuja publicação esteja abrangida pelo Decreto-Lei n.º 84/82, de 17 de Março, mas não tenha ainda ocorrido.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de Novembro de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe* — *Joaquim Fernando Nogueira*.

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Decreto-Lei n.º 8/88

de 15 de Janeiro

A protecção dos interesses dos investidores actuais e potenciais exige garantias por parte das empresas que fazem um apelo à poupança do público, quer através da emissão de valores mobiliários destinados a subscrição pública, quer através da sua admissão à cotação oficial numa bolsa. Estas garantias pressupõem, por seu lado, uma informação adequada e objectiva, nomeadamente acerca da situação financeira da empresa emitente e das características dos valores mobiliários cuja admissão à cotação oficial é solicitada.

Na linha do Decreto-Lei n.º 235/87, de 12 de Junho, relativo à informação semestral a divulgar pelas empresas cotadas, o presente diploma contempla outro tipo de informação, mais completa — o prospecto — a que igualmente se exige rigor e acessibilidade, a ser apresentado no momento em que os valores mobiliários são admitidos à cotação numa bolsa de valores, adaptando o disposto no Decreto-Lei n.º 8/74, de 14 de Janeiro, à Directiva do Conselho n.º 80/390/CEE, de 17 de Março de 1980.

Assim:

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

Artigo 1.º O presente decreto-lei aplica-se aos valores mobiliários que sejam objecto de um pedido de admissão à cotação oficial numa bolsa de valores, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 8/74, de 14 de Janeiro.

Art. 2.º — 1 — A admissão de valores mobiliários à cotação oficial numa bolsa de valores é subordinada à publicação de uma nota informativa, a seguir denominada prospecto.

2 — O prospecto deve conter as informações que, de acordo com as características da entidade emitente e dos valores mobiliários cuja admissão à cotação oficial é requerida, sejam necessárias para que os investidores possam ter um conhecimento fundamentado sobre o património, situação financeira, resultados e perspectivas da entidade emitente, bem como dos direitos ligados a esses valores mobiliários.

3 — O conteúdo e a forma de publicação do prospecto, bem como os casos em que a mesma pode ser dispensada, serão regulados por portaria do Ministro das Finanças.

Art. 3.º — 1 — No caso de se verificarem, para um mesmo valor mobiliário, pedidos de admissão à cotação oficial em várias bolsas de países da Comunidade Económica Europeia, ao mesmo tempo ou em datas aproximadas, as comissões directivas das bolsas portuguesas devem coordenar as suas exigências relativamente ao prospecto, para evitar a multiplicidade de formalidades e aceitar um texto único que apenas necessite, eventualmente, de ser traduzido e completado de acordo com as exigências próprias da legislação portuguesa.

2 — Sempre que for apresentado um pedido de admissão à cotação oficial relativamente a um valor mobiliário já cotado num Estado membro há menos de seis meses, as comissões directivas das bolsas nacionais devem contactar as autoridades que já o tenham admitido à cotação oficial e dispensar na medida do possível a entidade emitente de elaborar um novo prospecto, sem prejuízo da eventual necessidade de actualizar, traduzir ou elaborar um suplemento correspondente às exigências próprias da legislação portuguesa.

Art. 4.º — 1 — As pessoas que exerçam ou tenham exercido actividades nas bolsas de valores estão obrigadas a segredo profissional no que se refere à matéria atinente ao prospecto, não podendo as informações de natureza confidencial recebidas no exercício das suas funções ser divulgadas a quem quer que seja, salvo por força de disposição legal.

2 — O disposto no número anterior não impede que as autoridades encarregadas do controle do prospecto comuniquem entre si as informações que decorram da execução do presente decreto-lei, ou estejam previstas em acordos de informação mútua.

3 — As informações trocadas nos termos do número anterior estão abrangidas pelo segredo profissional, ao qual estão obrigadas as pessoas que exerçam ou tenham exercido actividades junto das entidades que as recebam.

Art. 5.º — 1 — Sem prejuízo de outras sanções previstas na lei geral, são punidas com coima:

a) De 1 000 000\$ a 10 000 000\$, as infracções ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º;

b) De 250 000\$ a 1 000 000\$, as infracções ao disposto no artigo 4.º

2 — As coimas previstas no número anterior serão aplicadas pelo auditor-geral do Mercado de Títulos.

3 — O produto das coimas aplicadas reverterá a favor da bolsa de valores que participar o facto ilícito.

Art. 6.º É revogado o n.º 4 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 8/74, de 14 de Janeiro.

Art. 7.º O presente decreto-lei entra em vigor 120 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de Novembro de 1987. — *Antbal António Cavaco Silva* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe*.

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

## Decreto Regulamentar n.º 1/88

de 15 de Janeiro

Considerando que da adesão de Portugal às Comunidades Europeias decorre a necessidade de adaptar a legislação nacional à comunitária;

Considerando que a entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 169/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, e do Regulamento (CEE) n.º 1430/79 do Conselho, de 2 de Julho de 1979, e dos respectivos regulamentos de aplicação, veio estabelecer uma distinção entre as normas comunitárias e as normas nacionais aplicáveis à cobrança *a posteriori* e ao reembolso ou dispensa de pagamento, o que não impede, antes aconselha, que se promova, na medida do possível, o alinhamento das normas nacionais pelas comunitárias, até por razões de ordem prática bem evidentes;

Considerando que destes pressupostos resulta a urgente necessidade de alterar o Regulamento das Alfândegas, de 15 de Dezembro de 1941, na parte que respeita a procedimentos administrativos, como sejam os que estão cometidos ao serviço de conferência final, de modo a dar resposta adequada aos interesses do Estado e às justas expectativas dos utentes dos serviços;

Considerando a necessidade de racionalizar os procedimentos aduaneiros de modo a torná-los mais justos para os agentes económicos e mais eficazes no combate ao erro e à fraude fiscal;

Assim:

O Governo decreta, ao abrigo da alínea c) do artigo 202.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º Os artigos 481.º a 495.º e 590.º do Regulamento das Alfândegas, aprovado pelo Decreto n.º 31 730, de 15 de Dezembro de 1941, passam a ter a seguinte redacção:

Art. 481.º Constituem atribuições da conferência final:

1.º Conferir o apuramento das declarações sumárias e de outros documentos que as substituam;

- 2.º Efectuar o controle das mercadorias que beneficiaram de um regime pautal favorável em função do seu destino especial;
- 3.º Conferir os documentos que serviram de suporte legal à liquidação e o respectivo livro de registo;
- 4.º Conferir os documentos que serviram de suporte legal à cobrança e o respectivo livro de receita;
- 5.º Organizar os processos de cobrança *a posteriori* das quantias que, após a saída das mercadorias, se reconheça não terem sido pagas;
- 6.º Organizar os processos de reembolso ou dispensa de pagamento das quantias que se reconheça terem sido cobradas ou liquidadas a mais;
- 7.º Efectuar controles internos sobre os procedimentos aduaneiros com vista ao apuramento dos recursos próprios e proceder aos controles suplementares solicitados;
- 8.º Organizar registo pormenorizado de todas as diferenças encontradas, classificando-as segundo a natureza das irregularidades constatadas;
- 9.º Remeter para o arquivo os processos organizados e outros documentos, depois de ultimada a respectiva conferência;
- 10.º Estudar e propor superiormente medidas destinadas a evitar fraudes ou quaisquer irregularidades no processo de desalfandegamento de mercadorias;
- 11.º Exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas por lei ou normas regulamentares.

Art. 482.º Para cumprimento do disposto no artigo anterior, a conferência final poderá solicitar aos diferentes serviços, às estâncias aduaneiras, aos importadores e exportadores ou seus representantes o envio de quaisquer documentos de que necessite.

§ 1.º Independentemente do disposto no corpo do presente artigo, a conferência final poderá examinar esses documentos directamente nos serviços, estâncias aduaneiras e instalações das referidas entidades.

§ 2.º Quando se tratar de documentos de natureza confidencial, só poderão ser facultados se o director da alfândega expressamente o autorizar.

Art. 483.º Os postos fiscais habilitados a despachar remeterão mensalmente à estância aduaneira de que dependem os documentos que tenham tomado números de receita e os que com ele se relacionem.

§ único. Os livros de receita serão remetidos pelos mesmos postos à estância aduaneira de que dependem, depois de ultimada a sua escrituração.

Art. 484.º As declarações de importação e de exportação, bem como os outros documentos liquidados ou receiptados, serão registados em fichas próprias imediatamente após a sua entrada.

Art. 485.º Depois de terminada qualquer conferência, o funcionário dela incumbido fará no respectivo documento a competente indicação, datando-a e apondo-lhe a sua rubrica.

Art. 486.º A conferência do apuramento das declarações sumárias, do registo de liquidação e da escrituração da receita far-se-á confrontando as inscrições efectuadas com os documentos que lhes serviram de suporte.

Art. 487.º A conferência das declarações de importação e de exportação far-se-á examinando se todas as formalidades foram cumpridas e se foram observados todos os preceitos legais, regulamentares e instruções superiores, o mesmo se aplicando à conferência dos outros documentos liquidados ou receiptados.

Art. 488.º Quando se reconheça que deixou de ser paga qualquer importância cuja liquidação e cobrança esteja a cargo das alfândegas, a conferência final organizará o respectivo processo, o qual será registado em livro próprio.

§ 1.º O processo, depois de informado pela conferência final, será presente ao chefe do serviço de despacho para decisão, o qual, se for caso disso, ordenará a notificação do devedor e o processamento de liquidação suplementar para pagamento da quantia que se reconheça ter sido cobrada a menos.

§ 2.º Sempre que os casos a decidir relevem do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 169/79, os respectivos processos deverão ser enviados à Direcção-Geral para apreciação e decisão.

§ 3.º O registo da liquidação e da receita será efectuado em livros próprios.

Art. 489.º O reembolso ou a dispensa de pagamento serão concedidos ao interessado, a pedido deste ou do seu representante, apresentado na estância aduaneira onde os direitos e demais imposições foram cobrados ou liquidados.

§ único. Independentemente do disposto no corpo do presente artigo, proceder-se-á officiosamente ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos montantes cobrados ou liquidados a mais, mediante notificação ao interessado da decisão do director da alfândega.

Art. 490.º As formalidades a que está sujeito o pedido de reembolso ou dispensa de pagamento serão as previstas nas disposições comunitárias respeitantes a esta matéria.

Art. 491.º A estância aduaneira onde o requerimento for apresentado procederá ao seu registo, apensará a respectiva declaração e, após parecer dos funcionários intervenientes na mesma, se ainda exercerem funções nessa estância aduaneira, remeterá esses documentos à conferência final.

Art. 492.º A conferência final organizará o respectivo processo, registando-o em livro próprio, anotarà o respectivo número na ficha de entrada e, depois de coordenados os respectivos elementos, no caso de não constar do mesmo o parecer dos funcionários intervenientes, ser-lhes-á remetido para cumprimento dessa diligência.

§ 1.º O processo será seguidamente distribuído ao funcionário encarregado da sua conferência, o qual apresentará parecer devidamente fundamentado.

§ 2.º Depois de informado pela conferência final será o processo presente ao chefe de serviço de despacho para parecer, após o que será submetido a decisão:

- a) Do director da alfândega, no uso de competência própria, nos casos de ausência de dívida aduaneira ou de determinação do seu montante a um nível superior ao legalmente devido;
- b) Do director da alfândega, no uso de competência delegada pelo director-geral, em todos os restantes casos, salvo o disposto na alínea seguinte;
- c) Do director-geral, no uso de competência exclusiva, nos casos especiais a que seja aplicável o artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 1430/79.

§ 3.º Quando existirem fundadas dúvidas acerca da aplicabilidade a um caso concreto do artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 1430/79, deverá o mesmo ser submetido à apreciação da Direcção-Geral.

Art. 493.º O reembolso das importâncias pagas a mais será efectuado através de títulos de anulação pagáveis em dinheiro ou em cheque pelas tesourarias das sedes das alfândegas e emitidos pelo chefe do serviço onde foi instruído o respectivo processo.

§ único. No caso de as importâncias pagas a mais se referirem a rubricas já extintas, o reembolso far-se-á através de autorizações de pagamento dadas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública sobre as folhas de restituição processadas no serviço de contabilidade e pessoal da respectiva alfândega.

Art. 494.º Nos processos de dispensa de pagamento, as declarações serão remetidas à estância aduaneira de liquidação para cumprimento da decisão da entidade competente, sendo posteriormente devolvidas à conferência final para proceder ao registo da liquidação rectificativa.

Art. 495.º A remessa de documentos para o arquivo far-se-á separadamente, segundo a natureza dos documentos e a estância a que dizem respeito, e será acompanhada de relações em duplicados.

§ 1.º Os duplicados, nos quais se cobrará recibo, serão arquivados na conferência final e por eles se anotar, nas fichas de entrada, a saída dos documentos para o arquivo.

§ 2.º As declarações de importação e exportação e os outros documentos receiptados ou liquidados serão devolvidos à estância aduaneira a que respeitam logo que os processos se encontrem ultimados.

Art. 590.º No arquivo existente na sede das alfândegas serão guardados, conservados, arrumados e devidamente registados todos os livros, processos e documentos do expediente aduaneiro para ali remetidos das diversas estâncias aduaneiras e postos fiscais.

Art. 2.º São eliminados o § único do artigo 205.º, o § único do artigo 255.º e o § único do artigo 262.º

do Regulamento das Alfândegas, aprovado pelo Decreto n.º 31 730, de 15 de Dezembro de 1941.

*Aníbal António Cavaco Silva — Miguel José Ribeiro Cadilhe.*

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

SECRETARIAS DE ESTADO DO ORÇAMENTO E DOS ASSUNTOS FISCAIS

### Portaria n.º 31/88

de 15 de Janeiro

As características específicas da organização e funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, onde pondera uma orgânica altamente desconcentrada associada a uma permanente mobilidade do pessoal, têm tornado a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, de difícil, senão mesmo de impossível, execução.

Justifica-se, assim, a necessidade de adoptar uma regulamentação que melhor se adequa às características específicas desta Direcção-Geral e permita atingir, com eficácia e eficiência, os objectivos propostos pelo referido decreto regulamentar.

Por outro lado, dado que o esforço de adaptação que a Direcção-Geral das Alfândegas tem vindo a desenvolver no quadro da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia passa pela necessidade de se proceder a grandes alterações de ordem estrutural, tendo em atenção, designadamente, a abolição das fronteiras entre os Estados membros da Comunidade, prevista para 1992, justifica-se, ainda, que esta regulamentação seja aprovada a título experimental.

Nestes termos, ao abrigo do disposto no artigo 41.º do Regulamento aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Secretários de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais, o seguinte:

1.º É aprovado o Regulamento da Classificação de Serviço dos Funcionários da Direcção-Geral das Alfândegas, constante da presente portaria.

2.º O Regulamento referido no número anterior tem carácter experimental e aplica-se à classificação do tempo de serviço prestado a partir de 1 de Janeiro de 1987.

3.º O tempo de serviço prestado em anos anteriores será classificado nos termos previstos no n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, de acordo com o regime previsto no Regulamento em anexo.

4.º O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais.

Assinada em 28 de Dezembro de 1987.

O Secretário de Estado do Orçamento, *Rui Carlos Alvarez Carp.* — O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, *José de Oliveira Costa.*

## Regulamento da Classificação de Serviço dos Funcionários da Direcção-Geral das Alfândegas

### Artigo 1.º

#### Âmbito de aplicação

1 — Os funcionários em serviço na Direcção-Geral das Alfândegas, sem prejuízo do disposto nos números seguintes, são sujeitos a classificação de serviço anual, nos termos fixados no presente Regulamento.

2 — O presente Regulamento não se aplica ao pessoal provido nos cargos de director e de subdirector de alfândega, de chefe de serviço de despacho, de fiscalização e de contabilidade e pessoal, cuja classificação será suprida pelo recurso ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

3 — Os funcionários que, em regime de requisição ou comissão de serviço, frequentem os estágios de ingresso nas carreiras aduaneiras, com duração superior a seis meses, serão classificados extraordinariamente, de acordo com o estipulado no n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

### Artigo 2.º

#### Competência para avaliar e notar

1 — A competência para avaliar e notar, nos serviços centrais, pertence:

- Ao director-geral, para o pessoal colocado no seu gabinete de apoio;
- Ao inspector-chefe, para o pessoal colocado no serviço de inspecção aduaneira;
- Ao chefe de divisão ou de repartição e ao director de serviços, para o pessoal colocado nas direcções de serviços;
- Ao chefe de divisão, para o pessoal colocado nas divisões ou serviços equiparados não integrados em direcções de serviço.

2 — A competência para avaliar e notar, nas Alfândegas de Lisboa e do Porto, pertence:

- Ao chefe de serviço e ao director de alfândega, para o pessoal colocado na sede das alfândegas;
- Ao chefe de delegação e ao director de alfândega, para o pessoal colocado nas delegações urbanas e extra-urbanas e sub-delegações;
- Ao chefe de posto de despacho e ao director de alfândega, para o pessoal colocado nos respectivos postos.

3 — A competência para avaliar e notar, nas Alfândegas do Funchal e de Ponta Delgada, pertence:

- Ao director de alfândega, para o pessoal colocado na sede das respectivas alfândegas;
- Ao chefe de delegação e ao director de alfândega, para o pessoal colocado nas delegações e subdelegações.

4 — A competência para avaliar e notar os tesoureiros pertence:

- Ao director de alfândega, relativamente ao tesoureiro de alfândega;
- Ao tesoureiro de alfândega e ao director de alfândega, para os tesoureiros colocados nas sedes das alfândegas;
- Ao chefe de delegação e ao director de alfândega, para os tesoureiros colocados nas delegações.

5 — A competência para avaliar e notar o pessoal em serviço nas comissões administrativas pertence aos secretários das comissões e aos directores das respectivas alfândegas.

6 — A competência para avaliar e notar pertence ao director de alfândega nos casos em que os funcionários a notar tenham categoria igual ou superior à dos chefes de serviço ou de delegação ou à dos secretários das comissões administrativas.

7 — A competência para avaliar e notar pertence ao juiz de cada tribunal fiscal aduaneiro e ao juiz mais antigo dos tribunais técnicos aduaneiros relativamente ao pessoal colocado nos respectivos tribunais.

8 — A competência para avaliar e notar os chefes de delegação e de posto de despacho pertence ao respectivo director de alfândega.

9 — A competência para avaliar e notar os técnicos auxiliares de verificação que, rotativamente, prestem serviço nos serviços centrais ou sedes das alfândegas e em delegações aduaneiras pertence ao chefe de delegação e ao director de alfândega.

### Artigo 3.º

#### Tempo mínimo de contacto funcional com os notados

1 — A competência para avaliar e notar só poderá ser exercida pelos notadores referidos no artigo anterior que reunam, no ano a que se reporta a classificação, o mínimo de seis meses de contacto funcional com os notados, incluindo-se na contagem deste período os dias de licença para férias.

2 — No caso de haver dois notadores designados e apenas um reunir o requisito do tempo mínimo de contacto funcional com o notado, será a este último notador que competirá avaliar e notar.

3 — Verificando-se não existirem notadores com o requisito atrás referido, a classificação de serviço será suprida por adequada ponderação do currículo, nos termos previstos no artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

4 — No período que decorre entre os dias 25 de Novembro e 10 de Dezembro, os serviços de contabilidade e pessoal das alfândegas, relativamente ao pessoal colocado nas respectivas sedes, delegações, sub-delegações e postos de despacho, e a repartição administrativa dos serviços centrais, relativamente ao pessoal colocado nos restantes serviços, procedem à identificação dos notadores, remetendo, posteriormente, listas com a indicação destes para os serviços interessados, onde serão afixadas em local de fácil consulta pelos notados.

### Artigo 4.º

#### Reunião para acerto de critérios

1 — No período que decorre entre os dias 10 e 31 de Dezembro, cumprido o disposto no n.º 4 do artigo anterior, efectuar-se-á uma reunião entre o director-geral, os directores das alfândegas e os directores de serviços para acerto de critérios a observar na avaliação e notação dos funcionários.

2 — Os critérios acordados na referida reunião serão transmitidos aos notadores das diversas unidades orgânicas, por forma a garantir objectividade e equilíbrio no acto de avaliação e notação.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior serão enviadas aos notadores, pelos serviços competentes, cópias da acta da reunião atrás referida, podendo ainda os directores das alfândegas e os directores de serviços reunir com os notadores das respectivas áreas de competência.

4 — Os funcionários da Divisão de Gestão de Recursos Humanos da Direcção-Geral das Alfândegas poderão ser chamados a participar nas reuniões referidas no presente artigo.

### Artigo 5.º

#### Preenchimento das fichas

1 — As fichas de notação, aprovadas pela Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho, são preenchidas pelos notados até 5 de Janeiro, após o que deverão ser entregues por estes ao respectivo notador ou a um dos notadores, quando forem dois a avaliar e notar.

2 — O processo de avaliação e notação deverá estar concluído até 25 de Janeiro de cada ano.

### Artigo 6.º

#### Discordância entre notadores quanto à classificação a atribuir aos notados

1 — No caso de haver dois notadores e se verificar discordância insuperável entre estes quanto à classificação a atribuir, prevalecerá:

- O critério do notador que detenha mais tempo de contacto funcional com o notado;
- O critério do notador de grau hierárquico superior, quando os notadores detenham igual tempo de contacto funcional com o notado.

2 — O notador cujo critério prevaleça, por aplicação do disposto no número anterior, passará a ser considerado, para todos os efeitos previstos no presente Regulamento, como único notador.

3 — As fichas de notação dos funcionários relativamente aos quais se tenha verificado a discordância a que se refere o presente artigo serão acompanhadas de declaração fundamentada do notador cujo critério não tenha prevalecido.

## Artigo 7.º

## Conhecimento ao interessado

1 — As fichas de notação com a classificação atribuída são dadas a conhecer aos interessados até 15 de Fevereiro, sempre que possível em entrevista individual.

2 — A entrevista poderá realizar-se apenas com a presença de um dos notadores se, havendo dois, o outro não puder comparecer.

3 — No caso de não ser possível concretizar a entrevista em virtude de os notadores ou os notados terem sido colocados em serviços geograficamente distantes, delegações extra-urbanas ou postos de despacho, a ficha de notação será dada a conhecer ao interessado através do seu envio pelo correio registado com aviso de recepção.

## Artigo 8.º

## Reclamação

1 — A ficha de notação, após a tomada de conhecimento da classificação atribuída, deverá ser remetida, no dia imediato, por um dos notadores ou pelo próprio interessado, na situação prevista no n.º 3 do artigo anterior, para o competente serviço de contabilidade e pessoal ou para a repartição administrativa, consoante a colocação do pessoal.

2 — No caso de o interessado não concordar com a classificação atribuída, deverá elaborar reclamação, por escrito, com indicação dos factos que julgue susceptíveis de fundamentarem a revisão daquela, remetendo a ficha de notação, devidamente assinada, e a reclamação a um dos notadores, no prazo de cinco dias úteis.

3 — A reclamação será objecto de apreciação pelos notadores, que preferirão decisão fundamentada, mantendo ou não a classificação, a qual será dada a conhecer ao interessado, por escrito, no prazo máximo de cinco dias úteis.

4 — Decorrido o prazo referido no número anterior, a ficha de notação, acompanhada da reclamação e da resposta dada, será remetida pelos notadores para o competente serviço de contabilidade e pessoal ou para a repartição administrativa, consoante a colocação do pessoal.

5 — No caso de o interessado não concordar com a decisão da reclamação, ficará a aguardar a homologação da classificação de serviço, da qual poderá interpor recurso hierárquico para o membro do Governo, nos termos previstos no presente Regulamento.

## Artigo 9.º

## Despacho de homologação

1 — Decorridos os prazos de reclamação para os notadores, os competentes serviços de contabilidade e pessoal farão chegar até 15 de Março as fichas de notação à repartição administrativa dos serviços centrais, que fará subir a totalidade das fichas a despacho de homologação, devendo as que tenham sido reclamadas ser acompanhadas da reclamação apresentada pelo notado e da resposta dada pelos notadores.

2 — Ao dirigente com competência para homologar competirá a decisão final sobre as classificações atribuídas, a qual poderá não coincidir com as propostas pelos notadores, devendo, neste caso, ser sempre fundamentada.

## Artigo 10.º

## Competência para homologar

1 — A competência para homologar as classificações de serviço atribuídas pertence ao director-geral das Alfândegas, que a poderá delegar nos subdirectores-gerais.

2 — A intervenção, como notador, do dirigente com competência para homologar não prejudica a posterior homologação pelo mesmo dirigente da classificação atribuída.

3 — As classificações de serviço deverão ser homologadas até 31 de Março de cada ano.

## Artigo 11.º

## Conhecimento após a homologação e prazo para a interposição do recurso hierárquico

1 — Após a homologação da totalidade das fichas de notação será publicado aviso na 2.ª série do *Diário da República*, dando conhecimento desde facto a todos os funcionários, desta forma se suprindo,

sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a necessidade da assinatura no campo da ficha destinado ao conhecimento do notado após a homologação.

2 — A publicação do aviso referido no número anterior será dada a conhecer, por *telex* ou via telegráfica, no mesmo dia ou no primeiro dia útil seguinte, pela repartição administrativa às alfândegas do Funchal e de Ponta Delgada e por estas às respectivas delegações e subdelegações e pelos competentes serviços de contabilidade e pessoal a todas as demais delegações, subdelegações e postos de despacho.

3 — Quando se verifique, no acto de homologação, alteração da classificação atribuída pelos notadores, será, no primeiro dia útil após a data da publicação do aviso no *Diário da República*, dado conhecimento deste facto aos interessados pela repartição administrativa dos serviços centrais, através de carta registada.

4 — O prazo de dez dias úteis previsto no artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, para a interposição do recurso hierárquico para o membro do Governo será contado:

- a) A partir do oitavo dia útil da data da publicação do aviso no *Diário da República*;
- b) Da data da recepção do *telex* ou telegrama nos serviços referidos no n.º 2, se esta ocorrer posteriormente ao dia indicado na alínea anterior;
- c) Da data da recepção da carta enviada pela repartição administrativa dos serviços centrais, na hipótese prevista no número anterior.

5 — O disposto no presente artigo não se aplica à classificação extraordinária a que se reporta o n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, nem à referida no artigo seguinte.

## Artigo 12.º

## Classificação extraordinária

Ao processo de classificação extraordinária previsto nos artigos 15.º e 37.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, aplica-se o disposto no presente Regulamento.

## Artigo 13.º

Aplicação supletiva do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho

Em tudo o que não dispuser em especial o presente Regulamento é aplicável o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

## SECRETARIA DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS

## Portaria n.º 32/88

de 15 de Janeiro

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, nos termos do disposto no § único do artigo 4.º da Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de Abril de 1965, conjugado com o n.º 7.º do mesmo artigo, o seguinte:

1.º É autorizada a firma CENTRÁFEGO — Terminal do Centro de Tráfego Internacional, L.<sup>da</sup>, a estabelecer um terminal de carga para mercadorias transportadas por via marítima nas suas instalações situadas no lugar de Araújo, freguesia de Tavarela, Estrada n.º 109, ao quilómetro 13, Figueira da Foz, nos termos do n.º 7.º do § 1.º do artigo 140.º da Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de Abril de 1965.

2.º As instalações referidas no n.º 1.º serão exteriormente resguardadas por uma vedação de altura não inferior a 3 m, sendo todo o movimento de entrada e saída feito por um único portão, devidamente fiscalizado, e observando-se as demais disposições que forem

superiormente determinadas, de modo a tornar-se fácil e eficaz a fiscalização.

3.º Junto ao portão deste depósito especial aduaneiro deverão existir instalações próprias para as praças da Guarda Fiscal encarregadas dessa fiscalização, a exercer permanentemente.

4.º Todas as despesas com a criação e manutenção daquelas instalações são de conta da empresa.

5.º No recinto do terminal haverá também instalações para os serviços aduaneiros, situadas tanto quanto possível em local próximo do referido portão, instalações essas que deverão estar providas de gabinetes para os serviços de verificação e de reverificação, devidamente mobilados e dotados do material necessário para a execução daqueles serviços.

6.º As despesas de instalação e manutenção destas instalações serão suportadas pela mesma empresa.

7.º Quando se reconhecer necessária a criação de uma estância aduaneira junto do terminal, constituirá encargo da respectiva empresa a sua instalação e manutenção, nos termos que lhe forem indicados pela Direcção-Geral das Alfândegas.

8.º A empresa deverá dispor de uma contabilidade organizada de modo a permitir às autoridades aduaneiras um controle imediato sobre as mercadorias entradas, saídas e existentes em armazém.

9.º Sempre que o entenda necessário, a alfândega mandará visitar as instalações do terminal a fim de averiguar as condições de segurança fiscal, podendo visitar todas as dependências, examinar livros e pedir os esclarecimentos que julgue necessários.

10.º A alfândega dará ao serviço da Guarda Fiscal junto do terminal as instruções que julgue convenientes para a defesa dos superiores interesses do Estado e providenciará pela resolução das dúvidas que pelos mesmos serviços forem postas.

11.º O prazo de armazenagem neste depósito é de cinco anos a contar da data da entrada das respectivas mercadorias.

12.º O director-geral das Alfândegas poderá prorrogar ou reduzir o prazo de armazenagem estabelecido n.º 11.º, de acordo com a natureza das mercadorias.

13.º O seguimento das mercadorias do local da descarga até ao terminal será autorizado, mediante requerimento em duplicado acompanhado de fotocópia da declaração sumária, pelo chefe da Delegação Aduaneira da Figueira da Foz, que, caso a caso, decidirá sobre o tipo de fiscalização a exercer.

14.º As mercadorias entradas no terminal serão conferidas, sob o controle directo da alfândega, pelos documentos mencionados no número anterior.

15.º Se as mercadorias se apresentarem em contentores, a sua movimentação far-se-á nos termos do Decreto n.º 45 814, de 14 de Julho de 1964, alterado pelo Decreto n.º 285/71, de 26 de Junho, e pelo Decreto-Lei n.º 500/72, de 9 de Dezembro, e das instruções em vigor.

16.º O expediente de despacho das mercadorias depositadas no terminal correrá pela Delegação Aduaneira da Figueira da Foz.

17.º Os bilhetes de despacho serão processados nos termos do Regulamento das Alfândegas e demais legislação aduaneira aplicável.

18.º Os serviços aduaneiros procederão no terminal à verificação e à reverificação das mercadorias ali depositadas.

19.º A empresa ficará responsável pelo recebimento e entrega das mercadorias movimentadas através do terminal, bem como pelo pagamento dos direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, direitos niveladores agrícolas e outras imposições respeitantes às mercadorias nele entradas que forem encontradas em falta, sem prejuízo do eventual procedimento por infracção fiscal, nos termos da legislação aplicável.

20.º A empresa será subsidiariamente responsável pelas infracções que sejam praticadas pelos seus empregados.

21.º Carece de aprovação da Direcção-Geral das Alfândegas o regulamento interno de funcionamento e de exploração, que deverá ser elaborado e apresentado, para os devidos efeitos, pela empresa.

22.º O tarifário a praticar pela empresa deverá ser previamente submetido à aprovação da Direcção-Geral das Alfândegas.

23.º O terminal só poderá entrar em funcionamento após a aprovação definitiva dada pela Direcção-Geral das Alfândegas, depois de constatar terem sido observadas todas as condições indispensáveis à defesa dos interesses da Fazenda Nacional.

Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais.

Assinada em 30 de Dezembro de 1987.

O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, *José de Oliveira Costa*.

## MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

### Decreto-Lei n.º 9/88

de 15 de Janeiro

O n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/86, de 23 de Janeiro, determina que, no caso de correcção extraordinária da renda, a comunicação ao arrendatário do montante da nova renda seja efectuada por meio de carta registada com aviso de recepção, devendo a assinatura do senhorio ser reconhecida por notário.

Sendo tal comunicação um mero acto de administração ordinária e verificando-se uma tendência para a diminuição do número de actos susceptíveis de reconhecimento notarial, entende o Governo dever proceder-se à simplificação dessa comunicação, suprimindo a exigência legal do reconhecimento notarial da assinatura do senhorio.

Assim:

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

Artigo único. O n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/86, de 23 de Janeiro, passa a ter a seguinte redacção:

1 — .....

2 — A correcção anual da renda, nos termos do artigo 12.º da referida lei, está sujeita a comuni-

cação, com formalidades idênticas às mencionadas no número anterior.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 22 de Dezembro de 1987. — *Antbal António Cavaco Silva — Joaquim Fernando Nogueira — João Maria Leitão de Oliveira Martins.*

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Portaria n.º 33/88

de 15 de Janeiro

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que, ao abrigo das disposições do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 360/85, de 3 de Setembro, seja lançada em circulação, cumulativamente com as que estão em vigor, uma emissão de selos, com tarja fosforescente, alusiva aos «Castelos e Brasões de Portugal», com as seguintes características:

Autor: José Luís Tinoco;

Dimensões: 40 mm x 30,6 mm;

Picotado: 12 x 12½;

1.º dia de circulação: 19 de Janeiro de 1988;

Taxas, motivos e quantidades:

27\$ — Muralha Fernandina — 1 000 000;

27\$ — Castelo de Almourol — 1 000 000;

Carteiras contendo quatro selos de 27\$ da Muralha Fernandina e ilustradas com o brasão do Porto — 85 000;

Carteiras contendo quatro selos de 27\$ do Castelo de Almourol e ilustradas com o brasão de Santarém — 85 000.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Assinada em 22 de Dezembro de 1987.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, *João Maria Leitão de Oliveira Martins.*

## MINISTÉRIO DA SAÚDE

### Decreto-Lei n.º 10/88

de 15 de Janeiro

Os problemas que se põem ao sector farmacêutico adquirem cada vez maior acuidade, o que se traduz na procura de resposta à evolução tecnológica. O mesmo sucede no que respeita às ciências farmacêuticas, por força, designadamente, do aparecimento de novos princípios activos e melhor conhecimento no domínio das interacções medicamentosas, entre outros.

É, por isso, exigida às autoridades nacionais e internacionais uma atenção cada vez maior nos aspectos que se prendem com a produção, controle analítico, conservação e dispensa dos medicamentos.

Nesta perspectiva, e seguindo na esteira da legislação comunitária, não parece possível adiar por mais tempo uma providência legislativa no sentido de introduzir em todas as fases do circuito farmacêutico, nomeadamente na da distribuição por grosso, uma direcção técnica.

Visto que o artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, estabelece regras respeitantes à direcção técnica dos laboratórios de produtos farmacêuticos, torna-se necessário adaptar aquele dispositivo à nova realidade.

Assim:

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

Artigo 1.º O artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, passa a ter a seguinte redacção:

Art. 102.º — 1 — As empresas produtoras, grossistas, importadoras e exportadoras de especialidades farmacêuticas para uso humano e ou para uso veterinário, e ou de outros produtos farmacêuticos, incluindo matérias-primas ou matérias subsidiárias, não podem exercer a sua actividade sem director técnico que, de forma efectiva e permanente, assuma e exerça a sua direcção técnica.

2 — A Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos pode determinar que as empresas referidas no número anterior tenham um ou mais farmacêuticos para coadjuvar o director-técnico, sempre que a efectiva direcção das diferentes fases de manipulação e de controle das preparações nelas produzidas na armazenagem, conservação e distribuição das especialidades farmacêuticas e produtos farmacêuticos não possa ser eficazmente garantida pela actividade exclusiva do director técnico.

3 — As empresas produtoras de medicamentos, matérias-primas ou matérias subsidiárias, para além do director técnico, têm de integrar nos seus serviços, pelo menos, um técnico farmacêutico responsável pelo laboratório de controle analítico.

4 — O director técnico referido nos números anteriores, se se tratar de empresa produtora, deve ser licenciado em Farmácia ou Ciências Farmacêuticas, com o título de especialista em indústria farmacêutica, conferido pela Ordem dos Farmacêuticos.

5 — O director técnico das empresas previstas no n.º 1, excluindo as produtoras, deve ser licenciado em Farmácia ou Ciências Farmacêuticas, com excepção da opção em Análises Químico-Biológicas.

6 — As ausências dos directores técnicos podem ser asseguradas por qualquer dos farmacêuticos a que se refere o n.º 2, quando estes existam.

Art. 2.º — 1 — O disposto no artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, na redacção que lhe é dada pelo artigo anterior, produz efeitos a partir da data da entrada em vigor do presente diploma para as empresas que venham a requerer alvará nos termos da lei.

2 — As empresas que disponham de alvará à data da entrada em vigor do presente diploma deverão regu-

larizar a respectiva direcção técnica até 30 de Junho de 1988, sob pena de lhes ser cassado o referido alvará.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 22 de Dezembro de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Maria Leonor Couceiro Pizarro Beleza de Mendonça Tavares*.

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente das República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Portaria n.º 34/88

de 15 de Janeiro

A Portaria n.º 1144/82, de 13 de Dezembro, estabeleceu a estrutura dos cursos de especialização em enfermagem, cujos planos de estudo e programas vieram a ser publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 82, de 18 de Abril de 1982.

Desde a entrada em vigor dos referidos planos de estudo foram sendo introduzidas alterações de pormenor, com base em avaliações feitas pelos professores e alunos das escolas que leccionam estes cursos.

A experiência tem mostrado que é necessário dar uma maior flexibilidade aos planos de estudo, tornando-os mais consentâneos com a realidade do País e das zonas de implementação das escolas que os leccionam e mais rentáveis em termos de aprendizagem.

Por outro lado, face às exigências do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, no que respeita à preparação dos enfermeiros especialistas, e ao número e diversidade de experiências a que a Directiva n.º 80/155/CEE, de 21 de Janeiro de 1980, obriga, torna-se necessário aumentar a duração do curso de especialização em enfermagem de saúde materna e obstétrica.

Na verdade, a citada directiva da CEE põe em causa algumas disposições da Portaria n.º 1144/82 relativamente à frequência do curso de especialização em enfermagem de saúde materna e obstétrica.

Assim, tendo em atenção o disposto no Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 15/82, de 20 de Janeiro:

Manda o Governo da República Portuguesa, pela Ministra da Saúde, o seguinte:

1.º Os cursos de especialização em enfermagem de saúde pública, em enfermagem de saúde infantil e pediátrica, em enfermagem de saúde mental e psiquiátrica, em enfermagem de reabilitação e em enfermagem médico-cirúrgica têm a duração de 18 meses e o curso de especialização em enfermagem de saúde materna e obstétrica tem a duração de 21 meses.

2.º Os planos de estudo e programas dos cursos de especialização, reestruturados de acordo com o Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, serão aprovados por despacho do Ministro da Saúde.

3.º Os cursos devem ser estruturados de forma a manterem a proporção aproximada de 60% de actividades práticas e 40% de formação teórica.

4.º São condições de admissão aos cursos de especialização em enfermagem:

- a) Habilitação com o curso de Enfermagem Geral ou equivalente legal;
- b) Dois anos de exercício profissional após conclusão do curso de Enfermagem Geral ou equivalente legal.

5.º O período de inscrição, o início dos cursos, o número de alunos a admitir em cada curso e os critérios de preferência para selecção dos candidatos serão afixados anualmente por despacho do Ministro da Saúde.

6.º Os alunos podem fazer o curso em regime ordinário ou regime voluntário; a frequência das aulas teóricas é obrigatória para os alunos ordinários e facultativa para os alunos voluntários; a realização dos estágios é obrigatória para todos os alunos.

7.º O curso de especialização em enfermagem de saúde materna e obstétrica só pode ser feito em regime de aluno ordinário.

8.º Os cursos de especialização em enfermagem conferirão diplomas, que serão homologados superiormente.

9.º É revogada a Portaria n.º 1144/82, de 13 de Dezembro.

Ministério da Saúde.

Assinada em 29 de Dezembro de 1987.

A Ministra da Saúde, *Maria Leonor Couceiro Pizarro Beleza de Mendonça Tavares*.

## MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL

### Decreto-Lei n.º 11/88

de 15 de Janeiro

O Decreto-Lei n.º 479/77, de 15 de Novembro, fixou em seis meses o prazo de reclamação dos prémios da lotaria nacional, o qual anteriormente era de um ano, a contar da data da extracção.

Aquele prazo tem-se revelado ainda demasiado dilatado e origina enormes e numerosos problemas de arquivo, além de constituir uma sobrecarga de trabalho para o pessoal da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Acresce que a generalidade dos prazos de reclamação dos prémios das lotarias dos Estados membros das Comunidades Europeias é de três meses, o que constitui, aliás, tempo mais que suficiente para o efeito, considerando os rápidos meios de comunicação de que hoje se dispõe.

Assim:

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

Artigo 1.º O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 479/77, de 15 de Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

Art. 6.º O direito aos prémios dos bilhetes da lotaria nacional e suas fracções caduca no prazo

de três meses contados desde o dia da extracção, findo o qual reverte a favor da Misericórdia de Lisboa o valor dos prémios não reclamados.

Art. 2.º O presente diploma apenas produz efeitos em relação às lotarias cujos planos, para a gerência da lotaria nacional, venham a ser aprovados pela mesa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa em data posterior à sua entrada em vigor.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 10 de Dezembro de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva — Maria Leonor Couceiro Pizarro Beleza de Mendonça Tavares — José Albino da Silva Peneda.*

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Decreto-Lei n.º 12/88

de 15 de Janeiro

Encontra-se em curso o processo de integração das instituições de previdência social nos centros regionais de segurança social, o que, devido aos fins específicos prosseguidos por aquelas, só pode decorrer de forma escalonada.

Aos membros das comissões instaladoras dos centros regionais de segurança social foi conferida a possibilidade de nomeação para lugares dos mapas ou quadros destes serviços, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 322/83, de 5 de Julho.

No entanto, o processo de integração acima referido é necessariamente moroso, podendo prejudicar, em termos de justiça relativa, os presidentes e vice-presidentes das comissões administrativas no que se refere à sua integração em quadros de pessoal e promoção nas respectivas carreiras profissionais.

Por outro lado, reconhece-se a capacidade e experiência profissional dos presidentes e vice-presidentes das comissões administrativas das instituições de previdência e a vantagem, para o sector da segurança social, em beneficiar da sua colaboração;

Assim:

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

Artigo 1.º — 1 — Os presidentes e vice-presidentes das comissões administrativas das caixas de previdência, em efectividade de funções, vinculados ou não ao sector da Segurança Social e que contem mais de três anos no exercício dos referidos cargos, podem ser nomeados para o quadro de pessoal da respectiva instituição, até à data da sua integração.

2 — Poderão ainda ser nomeados para o quadro de qualquer caixa de previdência os ex-presidentes e ex-vice-presidentes das comissões administrativas de caixas já integradas que, à data da integração, estivessem em efectividade de funções e contassem mais de três anos no exercício do cargo.

Art. 2.º — 1 — As nomeações previstas no artigo anterior serão feitas por despacho do Ministro do Emprego e da Segurança Social, com respeito pelas habilitações literárias exigidas por lei, nas categorias a que a normal promoção na carreira determinar, considerando-se como nela prestado o tempo de exercício de funções em comissões administrativas das caixas de previdência, bem como em comissões instaladoras dos centros regionais de segurança social e do Centro Nacional de Pensões, sem interrupção de funções.

2 — Em caso algum poderão as nomeações efectuar-se em categoria mais elevada do que a de técnico superior principal, constante dos diversos quadros de pessoal previstos na Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril, e legislação complementar.

Art. 3.º O tempo de serviço prestado nos termos do artigo anterior conta para todos os efeitos legais, incluindo todas as prestações da Segurança Social.

Art. 4.º As nomeações a que se refere o presente diploma far-se-ão para lugares vagos dos quadros de pessoal dos respectivos serviços ou, caso não existam, para lugares a acrescer aos mesmos quadros, os quais serão extintos quando vagarem.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 3 de Dezembro de 1987. — *Eurico Silva Teixeira de Melo — Miguel José Ribeiro Cadilhe — José Albino da Silva Peneda.*

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

### Decreto-Lei n.º 13/88

de 15 de Janeiro

Para efeito de acumulação de pensões do regime especial de segurança social dos trabalhadores agrícolas, foi fixado no artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março, o valor das pensões estatutárias de invalidez e de velhice a considerar até ao ano de 1984.

Tornando-se indispensável conhecer o valor das pensões estatutárias atribuídas nos anos seguintes, foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 310/85, de 30 de Julho, o montante referente a 1985. O objectivo do presente diploma é determinar o mesmo valor para o ano de 1986.

Por outro lado, aproveita-se o ensejo para proceder a um pequeno reajustamento do valor estatutário da pensão de invalidez e velhice referente a 1984, em consequência de revisão do cálculo do valor oportunamente efectuado.

Para facilitar no futuro a actualização do referido valor estatutário das pensões, prevê-se que tal ajustamento passe a ser feito por portaria.

Simultaneamente, mostrou-se conveniente proceder à clarificação de algumas dúvidas suscitadas pela aplica-

ção das disposições do Decreto-Lei n.º 81/85, designadamente quanto ao valor da pensão estatutária do regime especial nos casos em que o beneficiário se encontre em situação de interrupção de contribuições.

A solução apresentada procura obviar as dificuldades resultantes, no caso de interrupções muito antigas, de registos nem sempre eficazmente utilizáveis. Por isso se manda atender, de forma prática, não ao ano da última contribuição entrada, nem sempre detectável, mas ao do início da pensão.

Por outro lado, é dada nova redacção ao artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março, relativo a pensões de sobrevivência, com a preocupação de uma dupla simplificação:

Em primeiro lugar, eliminam-se os n.ºs 1 e 2 do artigo que, pela sua transitoriedade, deixaram de ter qualquer fundamento. Em segundo lugar, o n.º 3 do mesmo artigo é remodelado, passando a constituir o corpo do preceito. Flexibiliza-se deste modo o regime de acumulação, a partir da simples consideração do valor estatutário da pensão de sobrevivência com abandono das demais regras estabelecidas.

Assim:

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

Artigo 1.º O quadro previsto no artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março, posteriormente alterado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 310/85, de 30 de Julho, passa a ser o seguinte:

Ano do início da pensão	Valor estatutário da pensão mensal
Até 1976 .....	630\$00
1977 .....	720\$00
1978 .....	830\$00
1979 .....	970\$00
1980 .....	1 120\$00
1981 .....	1 340\$00
1982 .....	1 630\$00
1983 .....	1 960\$00
1984 .....	2 420\$00
1985 .....	3 120\$00
1986 .....	4 030\$00

Art. 2.º O valor estatutário da pensão mensal, a que se refere o quadro previsto no artigo anterior, será futuramente fixado por portaria conjunta do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do Ministro do Emprego e da Segurança Social.

Art. 3.º O valor das pensões estatutárias do regime especial de segurança social das actividades agrícolas, quando referentes a beneficiários em situação de interrupção de contribuições, corresponde ao que lhe deve ser atribuído no ano do início da pensão.

Art. 4.º O artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março, passa a ter a seguinte redacção:

#### Artigo 64.º

##### Pensões de sobrevivência

Sempre que haja lugar à acumulação de pensão de sobrevivência do regime especial das actividades agrícolas com pensões de outros regimes obri-

gatórios de protecção social, o montante daquela prestação corresponde ao seu valor estatutário, devendo a melhoria a aplicar às outras pensões, sendo caso disso, ser determinada de acordo com a regulamentação própria estabelecida para o efeito.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 10 de Dezembro de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe* — *José Albino da Silva Peneda*.

Promulgado em 31 de Dezembro de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 31 de Dezembro de 1987.

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

## MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO

### Decreto do Governo n.º 1/88

de 15 de Janeiro

Considerando que o Município de Vila Franca de Xira dispõe de expressivos recursos turísticos, com realce para a possibilidade da prática de desportos náuticos com base no rio Tejo, que detém tradições folclóricas relevantes, a par de interessante actividade equestre e tauromáquica, que importa salvaguardar e valorizar, com vista ao seu aproveitamento turístico, e que disfruta de uma apreciável capacidade de alojamento;

Considerando a solicitação, devidamente fundamentada, dos competentes órgãos autárquicos, que mereceu parecer favorável da respectiva Assembleia Distrital;

Considerando o disposto no artigo 117.º do Código Administrativo;

O Governo decreta, nos termos da alínea g) do artigo 202.º da Constituição, o seguinte:

Artigo único. É criada a Zona de Turismo de Vila Franca de Xira, cuja área e sede coincidirão com as do respectivo Município.

*Aníbal António Cavaco Silva* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe* — *Luís Francisco Valente de Oliveira* — *Joaquim Martins Ferreira do Amaral*.

Assinado em 28 de Dezembro de 1987.

Publique-se. .

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 29 de Dezembro de 1987.

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

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 461/87

Processo n.º 176/87

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional (T. Const.):

#### I — Relatório

1 — O Primeiro-Ministro, no uso da faculdade conferida pelo artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, veio requerer a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 5 e 8 do artigo 10.º, do n.º 3 do artigo 13.º, do n.º 2 do artigo 14.º, do n.º 3 do artigo 16.º, dos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º, do n.º 2 do artigo 19.º, do artigo 25.º, do n.º 3, do artigo 26.º, do artigo 58.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º e dos artigos 71.º, 87.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1987.

São fundamentos do pedido, em síntese, os seguintes, que vão enunciar-se de acordo com a ordem por que são invocados no requerimento do Primeiro-Ministro e as epígrafes segundo as quais são aí agrupados:

- a) Relativamente aos n.ºs 5 e 8 do artigo 10.º, ao n.º 3 do artigo 13.º, ao n.º 2 do artigo 14.º, aos n.ºs 2 e 4 do artigo 18.º, ao artigo 25.º, ao n.º 3 do artigo 26.º, ao artigo 58.º, ao artigo 71.º e ao artigo 88.º (*recte*, ao seu n.º 1), a «violação do regime constitucional da competência dos órgãos de soberania», traduzida concretamente, consoante cada um desses preceitos da Lei n.º 49/86, na infracção das disposições do n.º 2 do artigo 113.º e do n.º 1 do artigo 114.º, conjugadas com o «princípio constitucional da liberdade de exercício das competências política e legislativa», ou do n.º 2 do artigo 106.º e da alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º, ou ainda dos artigos 185.º ou 219.º, todos da Constituição; e a violação, além disso, dos artigos 29.º, n.ºs 1 e 3, e 39.º desta última, pelo que toca, respectivamente, aos artigos 18.º, n.º 4, e 25.º da Lei;
- b) Relativamente ao n.º 2 do artigo 19.º, a violação do disposto no n.º 6 do artigo 108.º, no n.º 2 do artigo 113.º, no n.º 1 do artigo 114.º e no artigo 185.º, todos da Constituição, bom como a infracção (que importará «inconstitucionalidade indirecta», a apreciar e declarar pelo T. Const.) das disposições dos artigos 4.º, 6.º e 18.º da Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado);
- c) Relativamente ao artigo 87.º, a violação do disposto no n.º 3 do artigo 172.º da Constituição, o qual versa sobre o regime da recusa parlamentar de ratificação de decretos-leis;
- d) Relativamente ao n.º 3 do artigo 13.º (de novo), bem como ao n.º 3 do artigo 16.º e ao artigo 89.º (este por força do seu n.º 2), a violação do princípio constitucional da anualidade do Orçamento do Estado;

- e) Relativamente aos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 25.º (de novo), aos n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º e aos artigos 87.º, 88.º e 89.º (estes três últimos também de novo), a violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 108.º da Constituição, decorrente da inserção dos preceitos referidos, todos eles «não estritamente orçamentais», numa lei do orçamento, sem terem qualquer relação específica com as disposições estritamente orçamentais desta.

Ao seu requerimento juntou o Primeiro-Ministro um parecer jurídico da autoria do Prof. Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro, versando sobre a questão da conformidade constitucional de alguns dos preceitos da Lei n.º 49/86 antes enunciados (concretamente: os artigos 10.º, n.º 8, 13.º, n.º 3, 18.º, n.ºs 2 e 4, 26.º, n.º 3, 58.º e 88.º, n.º 1) e concluindo pela sua inconstitucionalidade.

2 — Notificada a Assembleia da República (AR), na pessoa do seu Presidente, nos termos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3 da Lei do Tribunal Constitucional, para se pronunciar sobre o pedido, limitou-se aquele a oferecer o merecimento dos autos e a juntar os números do *Diário da Assembleia da República*, relativos à discussão das disposições impugnadas.

3 — Cumpre agora, pois, passar à apreciação do pedido o que se fará analisando as questões nele abrangidas seguindo basicamente, com pequena diferença, a ordem já referida, constante do requerimento inicial.

#### II — Fundamentos

##### II.1 — As questões relativas ao regime constitucional da competência dos órgãos de soberania

4 — Além de respeitarem a diversos preceitos da Lei n.º 49/86, são de vária natureza as questões que vêm suscitadas sob esta epígrafe no requerimento do Primeiro-Ministro. Importando, assim, considerá-las separadamente, começará por apreciar-se as que têm a ver com os princípios gerais de distribuição da competência normativa entre a AR e o Governo. Respeitam elas, antes de mais, às seguintes disposições do diploma em apreço:

##### ARTIGO 10.º

8 — O Governo aprovará legislação tendente a não permitir a admissão e a renovação do exercício de funções remuneradas, no âmbito dos serviços da administração central e local, de pessoal aposentado, reformado ou abonado de pensão de reserva, bem como beneficiários de pensão atribuída por instituições de segurança social, exceptuando a modalidade de contrato de prestação de serviço regulado pela lei civil.

##### ARTIGO 18.º

2 — Durante o ano de 1987 o Governo adoptará as providências necessárias à elaboração dos orçamentos dos serviços dos registos e do notariado, procederá, mediante decreto-lei, à revisão dos critérios de gestão integrada dos Cofres mencionados no número anterior e concluirá as acções destinadas a adequar o respectivo regime financeiro

aos princípios da unidade e da universalidade do Orçamento do Estado.

## ARTIGO 26.º

3 — Serão objecto de debate na Assembleia da República as bases do sistema de informação sobre a situação económica e social, a cuja revisão o Governo procederá até ao termo do prazo previsto no número anterior.

## ARTIGO 58.º

O Governo proporá à Assembleia da República com carácter de urgência um conjunto articulado de incentivos fiscais ao turismo, designadamente de exportação.

## ARTIGO 88.º

1 — O regime de alienação de participações do Estado ou de qualquer fundo autónomo, instituto público, instituições de segurança social, empresa pública ou sociedade de capitais públicos no capital de sociedades será estabelecido mediante decreto-lei, o qual assegurará que a mesma se processe exclusivamente mediante concurso público e sob proposta do conselho de gestão competente.

2 — São revogadas as disposições legais que contrariam o disposto no presente artigo.

Como pode verificar-se, nos preceitos transcritos provê-se, seja sobre a emissão pelo Governo de diversa legislação (artigos 10.º, n.º 8, 18.º, n.º 2, em parte, 88.º, n.º 1, e ainda, ao que parece, 26.º, n.º 3, também em parte), seja sobre a apresentação por aquele de uma proposta de lei (artigo 58.º). Ora, justamente nessa medida sustenta o Primeiro-Ministro que tais preceitos são inconstitucionais.

O argumento que conduz a tal conclusão arranca da consideração de «dois princípios básicos da organização do poder político» consignados no artigo 113.º, n.º 2 e no artigo 114.º, n.º 1, da Constituição — a saber: o de que «o conteúdo da competência dos órgãos de soberania resulta exclusivamente da Constituição» e o de que «no exercício dessa competência devem os órgãos de soberania observar o princípio da separação e independência» — e desenvolve-se nos seguintes termos: dos princípios mencionados decorre que o regime constitucional das competências dos órgãos de soberania não pode ser alterado por lei ordinária; por outro lado, esse regime constitucional é o que deriva não só de normas expressas da Constituição, mas também da ausência destas, «ausência que não cria uma lacuna integrável pela legislação ordinária, antes contém, em si mesma, um sentido prescritivo, normativo»; assim, a «ausência de norma constitucional que imponha o exercício vinculado das competências política e legislativa traduz que o seu exercício é livre e discricionário; significa isto, designadamente, que, na falta de norma expressa da Constituição em contrário, o Governo dispõe de autonomia e liberdade legislativa e política no exercício das suas faculdades de emitir decretos-leis, requerer autorizações legislativas ou apresentar propostas de lei; e que, conseqüentemente, se verifica «a impossibilidade de a Assembleia da República impor,

em determinadas matérias, ao Governo, apropriando-se dos seus próprios juízos de oportunidade e conveniência, a apresentação de propostas de leis, de pedidos de autorização legislativa ou, sequer, a obrigação de este legislar no âmbito da competência não reservada àquela, sob pena de a essência própria do poder executivo se passar a ver como não autónoma da do poder legislativo»; a admitir-se o contrário, teríamos uma «usurpação de campos de responsabilidade política», cuja ilegitimidade constitucional «resulta bem patente se atentarmos no facto de a Constituição nunca atribuir à Assembleia da República a competência de dar 'ordem de legislar' ao Governo». Ora, nas disposições indicadas está-se precisamente em face de *ordens* ou *imposições* desse tipo, feitas pela AR: daí, a inconstitucionalidade.

De modo semelhante, é também partindo do postulado do carácter autónomo ou livre da competência do Governo para legislar e para apresentar propostas de lei, e por entender que nos mencionados n.º 8 do artigo 10.º, n.º 2 do artigo 18.º, n.º 3 do artigo 26.º e artigo 58.º se impõe ao Governo a «obrigação» de fazer uma ou outra dessas coisas, ou (quanto ao artigo 18.º, n.º 2) é também por isso, que no seu parecer o Prof. Doutor Teixeira Ribeiro conclui pela inconstitucionalidade, nessa medida dos preceitos referidos.

Pois bem: que dizer desta argumentação?

5 — Antes de mais, que há nela um ponto inquestionável e que deve ficar liminarmente claro: o de que a competência legislativa e de iniciativa legislativa do Governo é essencialmente autónoma ou livre (descontada alguma hipótese particular, constitucionalmente contemplada, como são as dos artigos 94.º, n.º 2, e 108.º, n.º 3), não podendo o seu exercício ser juridicamente vinculado pela manifestação de vontade de qualquer outro órgão de soberania, mormente da AR.

É certo que não pode tomar-se absolutamente à letra a afirmação, que começa por fazer-se no requerimento do Primeiro-Ministro, de que o «conteúdo» da competência dos órgãos de soberania resulta «exclusivamente» da Constituição: de facto, e para além das dificuldades que um tal modo de dizer pode em si mesmo suscitar, se no artigo 113.º, n.º 2, da Constituição se consigna o *princípio da exclusividade constitucional* quanto à competência de tais órgãos (v. G. Canotilho e V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1 vol., p. 48, nota VI), não deixa aquela de admitir *excepções* a esse princípio, prevendo que, no tocante a certos desses órgãos — entre os quais estão, designada e justamente, a AR [artigo 164.º, alínea m)] e o Governo [artigo 200.º, n.º 1, alínea h)] —, a lei possa vir alargar ou completar o respectivo quadro constitucional de funções. Simplesmente, desde logo, pelo que respeita ao Governo, tal previsão não se reporta às competências aqui em causa; e depois, seja qual for a amplitude que possa e deva reconhecer-se a essas excepções, certamente nunca será lícito ao legislador ir, por essa via, ao ponto de descaracterizar e desvirtuar as competências nucleares dos órgãos de soberania — aquelas que, por definição, cabe à Constituição estabelecer e conferem a cada um desses órgãos um lugar próprio no quadro institucional desenhado pela lei fundamental.

Ora, não há dúvida de que é nota característica da função legislativa a liberdade ou autonomia dos correspondentes órgãos — seja a AR ou o Governo — de

determinarem o *se* e o *quando* da legislação (deixada agora de remissa a hipótese, irrelevante no caso, de eventuais «imposições constitucionais» de legislar e a problemática que suscitem): trata-se de um momento essencial da chamada «liberdade constitutiva» do legislador. E o que se diz do exercício directo da função legislativa dir-se-á, como é claro, do acto preparatório dela, que é a apresentação de uma proposta de lei. Por conseguinte, não há também dúvida de que não é dado à lei condicionar essa liberdade de exercício, ou seja, e cingindo-nos ao ponto que aqui importa: não é realmente dado à AR condicionar juridicamente o Governo, através de quaisquer injunções, no exercício dessas competências.

Assim sendo, logo daqui se conclui que o preceitos agora em apreço da Lei n.º 49/86 *não podem ter, de qualquer modo, a virtualidade constitucional de vincular juridicamente o Governo à emissão dos diplomas* (decretos-leis ou propostas de lei) neles previstos. Não obstante a AR havê-los aprovado e inserido na lei orçamental, nem por isso o Governo ficou «obrigado» juridicamente ao que quer que fosse, e antes conservou na íntegra a liberdade e autonomia de que constitucionalmente dispunha no âmbito das suas competências legislativa e de iniciativa legislativa.

Isto, porém, não significa que tais preceitos hajam de ser tidos por inconstitucionais e que a impossibilidade, logo *ab initio* verificada, de deles fazer derivar qualquer vínculo juridicamente relevante para o Governo seja precisamente (e só possa ser) a consequência (ou o resultado) desse seu vício.

É que uma tal conclusão apenas se imporia se devessem considerar-se os preceitos em causa como insusceptíveis de receber qualquer outro entendimento que não fosse o de pretenderem criar para o Governo uma «obrigação» (jurídica) de legislar ou de apresentar uma proposta de lei: nesse caso, na verdade, porque se estaria perante uma «pretensão normativa» excluída pela Constituição, certamente nada mais restaria do que tirar a correspondente ilação da inconstitucionalidade. Mas justamente acontece que tal entendimento não é forçoso e que é efectivamente possível conferir um outro sentido ou fazer uma outra leitura das disposições em questão.

Esse outro sentido ou essa outra leitura dos preceitos — à luz da qual já não tem (ou não tem necessariamente) de concluir-se pela sua inconstitucionalidade — será o que lhes reconheça antes alcance *político*, a saber, o alcance de uma «injunção» parlamentar ao Governo, desprovida de carácter juridicamente vinculativo. Isto é: nessas disposições não teve a AR em vista «concretizar» e modificar a natureza das competências atribuídas ao Governo pelos artigos 200.º, n.º 1, alínea *d*), e 201.º, n.º 1, convertendo-as, na espécie, em competências de exercício obrigatório; teve simplesmente o propósito de formular um juízo sobre a necessidade ou conveniência do tratamento legislativo de determinada matéria e de simultaneamente devolver (ou devolver em primeira linha) ao Governo esse encargo (v. g., por razões de indisponibilidade temporal ou até por julgá-lo melhor habilitado para o efeito), «convidando-o» a assumi-lo e a emitir os pertinentes diplomas. De tal sorte que o modo como o Governo a isso corresponda só será susceptível de apreciação no quadro do relacionamento *político* entre os dois órgãos de soberania, quer dizer, no quadro da responsabilidade *política* do Executivo perante o Parlamento —

seja pela via do disposto no artigo 165.º, alínea *a*), segunda parte, e dos correspondentes instrumentos constitucionais e regimentais, seja, no limite, pela via do disposto no artigo 166.º, alínea *e*), ambos da Constituição.

Ora, não vê este Tribunal razão para não se entenderem os preceitos questionados nos termos acabados de expor.

Desde logo, não só o possibilita como intensamente o sugere uma característica ou dimensão *estrutural* desses preceitos: trata-se de que a sua «eficácia» — a sua eficácia «positiva», dirigida a produzir uma actuação do Governo — é limitada ao domínio das relações entre este último e a AR (isto é, ao domínio «interno» do «sistema político») e, mesmo aí, não se encontra assegurada por qualquer «sanção» jurídica (nem sequer, como poderia conjecturar-se, do tipo da prevista no artigo 283.º da Constituição). Não podendo, pois, logo por aqui, extrair-se de pura e simples «omissão» governamental qualquer efeito jurídico-normativo (designadamente em via contenciosa) fora daquele âmbito e não podendo dentro dele, por sua vez, as consequências dessa omissão ser outras senão as de carácter «político», antes apontadas, bem se compreende que não se reconheça às correspondentes «normas» ou disposições uma natureza diversa.

Mas outra circunstância concorre ainda para que se atribua a tais «normas» ou disposições não mais do que o assinalado alcance *político*. É a de que, mormente no contexto de um sistema de governo parlamentar ou semiparlamentar (como é o nosso), não pode decerto ter-se por inadmissível, anómalo ou desvirtuador do sistema que a assembleia representativa exprima ao Governo a necessidade ou conveniência de ser preparada ou emitida certa norma (inclusive legislativa, quando aquele for co-titular da correspondente função, e nomeadamente complementar de decisões legislativas parlamentares de princípio), cometendo-lhe a correspondente iniciativa, e assim como que promovendo uma «associação» dos dois órgãos de soberania nessa tarefa de produção normativa. E, se isto é assim em geral, melhor ainda, porventura, poderá compreender-se e aceitar-se o procedimento quando (como no caso) ele se inscreva no quadro do delineamento de um programa de opções políticas — como é o programa global de política económico-financeira, expresso na lei orçamental — que cabe ao Parlamento, em último termo, fixar (e para o que este dispõe, de resto, ao menos entre nós, de amplos poderes de conformação).

Ora, se não há, como se verifica, obstáculo político-constitucional de princípio a que a AR manifeste ao Governo a necessidade ou a conveniência de legislar, também não parece que deva excluir-se a possibilidade de ela o fazer no contexto do exercício da sua própria função legislativa. O que quer dizer que o entendimento «alternativo» que vem de acolher-se para os preceitos agora em análise não só não encontra qualquer impedimento dirimente à sua aceitação, vistas as coisas pelo lado das grandes linhas de força constitucional a que deve obedecer o «processo político», como é aquele que estará em consonância com os dados «reais» deste último e o exprime.

Assentando, pois, em que às disposições acima transcritas da Lei n.º 49/86 não há-de reconhecer-se, no aspecto aqui considerado, mais do que a eficácia «política» que ficou assinalada, eis como pode e deve concluir-se, a um tempo, que de tais preceitos não

decorre qualquer vinculação jurídica para o Governo no tocante à emissão dos diplomas, ou à apresentação da proposta de lei, aí previstos, mas que nem por isso (ou para isso) os mesmos preceitos têm de ser julgados inconstitucionais.

6 — O que fica dito não bastará, contudo, para afastar em definitivo a inconstitucionalidade das disposições em causa, se e quando se entenda que, nesse seu procedimento de «apontar» ao Governo uma tarefa legislativa ou de associá-lo a ela, sempre a AR deverá observar a «moderação» que é raiz e essência do princípio da «separação e interdependência» dos órgãos de soberania e da «autonomia» destes (cf. o artigo 114.º, n.º 1, da Constituição e, na literatura nacional, por último e em particular, A. Barbosa de Melo, *Democracia e Utopia*, Porto, 1980, p. 45), sob pena, justamente, de violação de tal princípio (com um desmesurado alargamento da responsabilidade parlamentar do Executivo e descaracterização da própria ideia matriz do sistema parlamentar ou semiparlamentar de governo). Uma expressão de tal exigência, quando o referido procedimento siga a via legislativa, estaria, v. g., na necessidade de os correspondentes preceitos terem uma qualquer ligação com a economia global do diploma em que se inscrevem (no caso, por consequência, com a matéria, a índole e os objectivos da lei do orçamento). De outro modo, dir-se-ia que se estava perante um abuso de utilização da forma legislativa pela AR.

Simplemente, ainda quando se perfilhe esta concepção das coisas, não haverá de concluir-se pela inconstitucionalidade das disposições da Lei n.º 49/86 que vêm sendo consideradas. É que não pode negar-se que todas elas — umas porventura mais, ou mais directamente, que outras — apresentam uma suficiente atinência com o diploma em que se acham inseridas, sobretudo não se perdendo de vista que tal diploma (a lei orçamental) deixou há muito de assumir um mero carácter financeiro-contabilístico (cingido simplesmente à previsão e à programação das receitas e despesas do Estado) para passar a constituir um instrumento fundamental e determinante da definição integrada de toda a política económico-financeira para certo ano económico (sobre o ponto e as suas consequências em termos de conteúdo e alcance da lei orçamental, v., por ex., J. M. Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento, separata dos Estudos em Homenagem do Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, Coimbra, 1982, n.ºs 3, 4 e 7).

Julga-se dispensável um longo desenvolvimento para fundamentar a afirmação acabada de fazer: bastará, a esse respeito, chamar a atenção para o facto de nos preceitos questionados se prever uma intervenção legislativa ou uma iniciativa legislativa do Governo em áreas como a do estatuto do pessoal aposentado e da gestão de recursos humanos da Administração (artigo 10.º, n.º 8), da definição dos critérios de gestão das verbas de certos cofres públicos dotados de autonomia financeira (artigo 18.º, n.º 2), da informação sobre a situação económica e social (artigo 26.º, n.º 3), da definição do quadro de incentivos fiscais para certo ramo de actividade económica (artigo 58.º) e do regime de alienação de participações do sector público (artigo 88.º, n.º 1). Na verdade, está-se, em todos os casos, em face de matérias de índole financeira ou económica (ou com incidência nesses domínios), de tal modo que não pode considerar-se «abusiva» a comi-

são ao Governo do seu tratamento normativo, feita na lei em que anualmente se definem parâmetros básicos e fundamentais da política a prosseguir pelo Estado nessas áreas.

Em qualquer caso, pois, não poderá dizer-se — com base no fundamento que tem vindo a ser apreciado (o de que aí se estabelecem «imposições» legislativas ou de iniciativa legislativa ao Governo) — que os preceitos referidos sejam inconstitucionais.

7 — Não é, todavia, esse o único fundamento invocado pelo Primeiro-Ministro para arguir a inconstitucionalidade de alguns dos mesmos preceitos: com efeito, quanto ao n.º 2 do artigo 18.º e ao n.º 1 do artigo 88.º, faz valer ainda, nesse sentido, a circunstância de neles se impor ao Governo a utilização da forma de «decreto-lei» na norma aí prevista. E com base em tal circunstância sustenta também a inconstitucionalidade de duas outras disposições da Lei n.º 49/86, para além das já analisadas, a saber, o n.º 3 do artigo 13.º e o n.º 2 do artigo 14.º, os quais rezam como segue:

## ARTIGO 13.º

3 — O Governo regulamentará, por decreto-lei, o regime de atribuição aos municípios referidos no n.º 1 de indemnizações compensatórias decorrentes do tarifário social estabelecido relativas a anos subsequentes ao presente exercício orçamental.

## ARTIGO 14.º

2 — A utilização no decurso do exercício de 1987 da verba referida no número anterior, no que diz respeito ao regime de diuturnidades especiais dos docentes do ensino superior e do pessoal da carreira de investigação científica, será objecto de regulamentação a aprovar pelo Governo, mediante decreto-lei, dentro do prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da presente lei.

O argumento é agora o de que se está perante «matérias de estrutura claramente regulamentar» e que, «fora dos casos do n.º 2 do artigo 115.º e das alíneas b) e c) do artigo 201.º, ambos da CRP, a opção pela utilização da forma de 'decreto-lei' naquelas matérias constitui livre opção do Governo, não atribuindo a Constituição competência à Assembleia da República para impor ao Governo qualquer formalismo». São sensivelmente estes, também, os termos em que, no seu citado parecer, se exprime o Prof. Teixeira Ribeiro, com referência ao n.º 3 do artigo 13.º, n.º 2 do artigo 18.º e n.º 1 do artigo 88.º, para igualmente concluir pela inconstitucionalidade de tais preceitos.

Mas tão-pouco esta argumentação e este novo fundamento de inconstitucionalidade podem ser acolhidos pelo Tribunal.

Decerto, é altamente questionável que a AR possa (ou possa sem limites) impor ao Governo o uso da forma legislativa (decreto-lei) na prática de actos que, de um ponto de vista material, integram a função executiva, sejam eles actos administrativos em sentido estrito ou regulamentos [tendo directamente em vista os primeiros, pronunciou-se em sentido claramente negativo a Comissão Constitucional (C. Const.), no parecer n.º 16/79, apenas com o voto de vencido do

vogal Nunes de Almeida (v. *Pareceres da Comissão Constitucional*, 8.º vol., pp. 205 e segs.)). Por outro lado, decerto também que se isso não for possível (ou na medida em que o não seja), tais imposições haverão de considerar-se inconstitucionais, já que não poderia aqui afastar-se essa consequência com base na ideia de que as mesmas teriam mero carácter «político» (de facto, vai nelas contida uma indesmentível «pretensão jurídico-normativa», e uma pretensão normativa susceptível de, e destinada a, produzir efeitos fora do simples plano do relacionamento político entre a Assembleia e o Governo).

Simplesmente — e sem que haja, por isso, necessidade de esclarecer em definitivo e de tomar posição, desde já, sobre a questão geral que fica referida —, sucede que nas situações em presença, e no modo de ver deste Tribunal, tal questão não chega sequer a pôr-se. E isso por se lhe afigurar que em todas elas o tratamento normativo das correspondentes matérias não pode deixar de ser de natureza legislativa e de assumir a correspondente forma (a forma, pois, de decreto-lei).

Assim, e quanto ao artigo 13.º, n.º 3, cumprirá logo notar que, prevendo-se nele a atribuição a certos municípios de indemnizações compensatórias do tarifário social estabelecido para a exploração de transportes colectivos urbanos a seu cargo, indemnizações essas a pagar pelo Estado e a serem previstas no respectivo orçamento anual com esse preciso destino, se está, desse modo, a introduzir uma derrogação ao princípio básico do regime das finanças locais, segundo o qual não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participação financeira às autarquias locais por parte do Estado [cf., ao tempo o artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, e agora o artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, devendo assinalar-se que tal derrogação vai efectivamente muito para além da situação excepcional contemplada na alínea d) do n.º 2 de qualquer destes preceitos]. Ora, o regime das finanças locais é matéria da reserva relativa de competência legislativa da AR [artigo 168.º, n.º 1, alínea r), da Constituição]; consequentemente, ao prever uma derrogação a esse regime geral, *mas sem verdadeiramente a concretizar ou estabelecer em geral e em permanência*, e ao devolver para o Governo a respectiva «regulamentação», a Assembleia, no fundo, mais não faz do que (embora por forma implícita e menos curial) autorizar aquele a legislar nesse domínio. Sem embargo, pois, do modo de dizer do preceito em apreço, a norma em nele prevista sempre haveria de revestir a forma de decreto-lei, conformemente ao disposto no artigo 201.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.

Quanto ao artigo 14.º, n.º 2, por sua vez, está-se perante uma disposição decorrente do facto de, no número anterior, a AR haver fixado em 4000 milhares de contos a dotação específica destinada a assegurar, no exercício orçamental de 1987, o financiamento do «novo regime legal de dedicação exclusiva dos docentes do ensino superior e do pessoal de investigação científica», que ela pouco antes estabelecera (Lei n.º 6/87, de 27 de Janeiro, mas votada em 20 de Novembro de 1986). Consciente da insuficiência de tal verba para uma integral aplicação desse novo regime, ou pelo menos admitindo essa insuficiência, a Assembleia previu então que a utilização dela fosse objecto, no exercício em causa, de uma regulamentação específica no tocante às diuturnidades especiais daquele pessoal, que

justamente foram inovatoriamente introduzidas pela Lei n.º 6/87. Ou seja, a Assembleia previu que no ano de 1987 este último diploma sofresse uma derrogação, no âmbito referido, de modo que a sua execução, nesse ano, se contivesse no limite orçamental previamente estabelecido. Ora, tendo a «regulamentação» prevista no artigo 14.º, n.º 2, este significado e este alcance «derrogatório», claro que não podia deixar de revestir natureza legislativa e de assumir a correspondente forma, isto é, a forma de decreto-lei.

No artigo 18.º, n.º 2, o que está em causa é o inciso onde se prevê que «durante o ano de 1987 o Governo [...] procederá, mediante decreto-lei, à revisão dos critérios de gestão integrada dos Cofres mencionados no número anterior». Trata-se do Cofre Geral dos Tribunais e do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, os quais, nos termos do n.º 1, passaram a ficar sujeitos, no tocante à gestão das suas receitas e despesas, ao «regime geral aplicável aos fundos e serviços autónomos», constante do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, com a consequente revogação do artigo 21.º deste diploma (que justamente exceptuava os mesmos Cofres do seu âmbito de aplicação). Ora, o facto de se prever a revisão legislativa de tais critérios de gestão deve relacionar-se justamente com a abolição da situação especial em que se encontravam os Cofres em causa no respeitante à sua gestão financeira: na verdade, passando esta a ter de reger-se pela disciplina comum dos fundos autónomos, os critérios legais-formais dessa gestão até então vigentes tornaram-se desactualizados e obsoletos e careciam, portanto, de ser reformulados. Sendo, pois, a revisão destes critérios legais-formais da gestão financeira integrada dos Cofres que se contempla no passo em apreço do artigo 18.º, n.º 2, não se vê como pudesse ela deixar de fazer-se por via legislativa, ou seja, por decreto-lei.

No artigo 88.º, n.º 1, finalmente, veio dispor-se que o regime de alienação das participações do Estado e outras entidades do sector público no capital de sociedades «será estabelecido por decreto-lei». Como não se faz qualquer limitação ou qualificação, trata-se do regime dessas alienações na sua globalidade, isto é, de todo esse regime: vai aí também necessariamente incluída, pois, a correspondente disciplina inicial ou primária; por outro lado, esta última não se esgota, decerto, em puras normas de «acção» administrativa, mas abrange igualmente normas de «relação» (normas ordenadoras de relações materiais entre a Administração, ou o Estado, e outros sujeitos jurídicos), isto é, não se configura como uma pura regulamentação processual e organizatória, mas antes assume igualmente uma dimensão substantivo-material; por último, não pode negar-se a importância da matéria a que o regime em questão, no seu todo, respeita (basta dizer que podem aí estar em causa decisões político-administrativas, na área da actuação económica do Estado, do maior relevo e devendo revestir-se de total transparência). Ora, sem olvidar as dificuldades que suscita a *vexata quaestio* da distinção entre matérias «legislativas» e matérias «regulamentares», ou entre as correspondentes funções, e sem que haja necessidade de tomar posição acerca do ponto de vista a considerar como decisivo para esse efeito, sempre será certo que as circunstâncias acabadas de apontar estão entre os indícios apresentados comumente como mais significativos para denotar o carácter legislativo de uma

certa normaço. Nestas condições, não parece que deva julgar-se como de natureza puramente regulamentar o regime previsto no artigo 88.º, n.º 1, e que deva concluir-se que neste preceito se veio impor ao Governo o uso da forma legislativa na emissão de um regulamento. Pelo menos — e tal circunstância já haveria de ser decisiva para se excluir a ocorrência de uma imposição constitucional ilegítima —, está isso longe de ser líquido.

Reitera-se, pois, que os preceitos da Lei n.º 49/86 acabados de analisar tão-pouco são inconstitucionais por estabelecerem que a normaço governamental neles prevista obedeça à forma de decreto-lei.

8 — Não ficam por aqui, contudo, os vícios de inconstitucionalidade, relacionados com a infracção dos princípios de distribuição da competência normativa entre a AR e o Governo, imputados no requerimento do Primeiro-Ministro a determinados preceitos da Lei n.º 49/86.

Aos já apreciados acrescem os que nesse requerimento são reconduzidos a uma mesma ideia de pretensão de «alterar o regime constitucional das competências dos órgãos de soberania» (no caso, as suas competências normativas), «retirando competências a determinado órgão» (o Governo) mediante a atribuição de uma reserva de competência a outro, directamente ou através da atribuição, em certa matéria, de uma autorização legislativa a um órgão que, tendo em vista essa matéria, dela não carece». Em ambas as hipóteses se estará perante uma violação dos dispositivos dos artigos 113.º e 114.º, n.º 1, da Constituição.

No primeiro caso (directa atribuição por lei de uma reserva de competência normativa a certo órgão de soberania em matéria que não lhe está constitucionalmente reservada) encontrar-se-á o artigo 71.º, que reza assim:

#### ARTIGO 71.º

1 — O regime legal dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos só pode ser modificado pela Assembleia da República.

2 — O disposto no número anterior não se aplica a taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos por fundos e serviços autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos, contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços.

No segundo caso (atribuição ao Governo de uma autorização legislativa de que ele, em razão da matéria, não carece) encontrar-se-ão o artigo 10.º, n.º 5, e, de novo, o artigo 88.º, n.º 1. O teor deste último é já conhecido e já foi transcrito (supra, n.º 4); o primeiro dispõe como segue:

#### ARTIGO 10.º

5 — Fica o Governo autorizado a legislar no sentido de definir o regime de aposentação antecipada e bonificada para os trabalhadores da administração central, regional e local, tomando por base o regime contido na Lei n.º 9/86, de 30 de Abril.

Entende o Tribunal, porém, que os dois tipos de situações que agora lhe cumpre considerar não são assimiláveis e que as correspondentes disposições não podem, por isso, ser objecto de idêntico juízo, sob o ponto de vista da sua compatibilidade com a Constituição.

9 — Começando por apreciar a segunda das situações enunciadas (autorização legislativa desnecessária), não poderá logo deixar de notar-se que o artigo 88.º, n.º 1, não se apresenta aberta ou formalmente como uma autorização legislativa e que a sua consideração nesses termos não parece muito compatível com a tese de que nele se impõe ao Governo o tratamento de matéria regulamentar sob forma legislativa (supra, n.º 7). Seja como for, ir-se-á tomá-lo agora nessa outra perspectiva, não só porque o tribunal admite (cf. justamente, neste mesmo acórdão, supra, n.º 7, quanto ao artigo 13.º, n.º 3, e também o acórdão n.º 48/84, nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 3.º vol., pp. 7 e segs.) que uma autorização legislativa possa ser dada de modo como que implícito através de fórmulas do tipo da deste preceito ou equivalentes, como «o Governo regulamentará (aprovará, estabelecerá) [...]» ou «deverá o Governo [...]», mas ainda porque, no caso, esse possível entendimento é sugerido pela parte final da disposição (ao adiantarem-se aí duas indicações normativas que deverão ser acolhidas pelo decreto-lei a editar pelo Governo).

Feita esta observação inicial, pareceria que se impunha averiguar seguidamente se as matérias a que respeitam os dois preceitos em causa — «o regime de aposentação antecipada e bonificada para os trabalhadores da administração central, regional e local», de que trata o artigo 10.º, n.º 5, e o regime de alienação de participações do sector público no capital de sociedades, a que se refere o artigo 88.º, n.º 1 — entram realmente no círculo daquelas em que vigora uma competência legislativa concorrential da AR e do Governo ou pertencem antes ao domínio relativamente reservado à primeira. Com efeito, claro é que, se a resposta devesse ser no segundo sentido, logo por aí se revelaria infundada a arguição de inconstitucionalidade agora em apreço.

Não se irá enveredar, todavia, por esse caminho. E isso porque, mesmo admitindo que se esteja em ambos os casos numa zona de competência legislativa concorrente dos dois órgãos de soberania, de todo o modo não pode atribuir-se às correspondentes disposições «autorizadoras» o efeito — ou a «pretensão normativa» que lhes vem imputada no requerimento do Primeiro-Ministro — de alterarem indirectamente o âmbito desse regime de competência normativa concorrential. O que sucederá é que tais disposições serão, enquanto normas de autorização, *irrelevantes* — e, por consequência, também nessa hipótese não haverão de ser julgadas inconstitucionais.

A este respeito, crê-se que terão cabimento aqui considerações de algum modo paralelas às produzidas anteriormente acerca dos preceitos contendo uma «injunção» legislativa ao Governo da parte da AR (supra, n.º 5). No fundo, também se está perante «normas» que se situam no domínio do relacionamento político entre os dois órgãos de soberania e o exprimem e que aí esgotam as suas consequências.

Neste contexto, assinalar-se-á, em particular, que — consoante este Tribunal já decidiu no seu citado Acórdão n.º 48/84 — não deve ter-se por constitucio-

nalmente ilegítima a possibilidade de a AR tomar, ela própria, a iniciativa de conceder ao Governo autorizações legislativas; e que, por outro lado, não poderá certamente recusar-se à Assembleia a faculdade de ela mesma proceder, em primeira linha, à interpretação das normas constitucionais que delimitam o âmbito da sua reserva legislativa, justamente para o efeito de ajuizar sobre a necessidade (e a conveniência), ou não, da concessão de uma autorização legislativa ao Governo. O entendimento da Assembleia, porém, não é, enquanto tal, vinculante, nem dos tribunais, nem do Governo, o qual, obviamente, dispõe de uma idêntica faculdade interpretativa da Constituição e, em especial, das normas desta atinentes à sua competência legislativa. Por isso, tal como o Governo não está adstrito a seguir solicitações ou «injunções» parlamentares de legislação, tão-pouco está obrigado a utilizar uma autorização legislativa que reputa desnecessária e a observar [num decreto-lei emitido ao abrigo do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição] os limites por aquela estabelecidos.

Eis por que também na questão ora em apreço não parece, ao menos em princípio, adequado — adequado ao esquema de relações de «separação e interdependência» ocorrentes entre o Parlamento e o Executivo, tal como delineado pela nossa Constituição — tirar um efeito de «inconstitucionalidade» de uma autorização legislativa concedida desnecessariamente pela AR. O que teremos então é, como se disse, uma autorização *juridicamente irrelevante*, susceptível apenas de produzir alguma consequência no referido plano do relacionamento «político» entre os dois órgãos de soberania.

10 — Se, pois, não deve concluir-se pela inconstitucionalidade, a este outro título, dos artigos 10.º, n.º 5, e 88.º, n.º 1, da Lei n.º 49/86, já o mesmo não acontecerá, no que toca ao artigo 71.º deste diploma.

De facto, está-se aí já perante uma indiscutível «pretensão normativa» da AR: a pretensão — como se argüi no requerimento do Primeiro-Ministro — de «com uma lei ordinária alterar em benefício [daquela] uma repartição de competências feita pela própria Constituição e no sentido de ampliar o princípio da legalidade [*recte*, o princípio da reserva parlamentar], contido no n.º 2 do artigo 106.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º da mesma, a elementos não essenciais de impostos e ainda a outras formas tributárias que não impostos». A conclusão a tirar, por consequência, só pode ser a de que esse preceito é inconstitucional, por violação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), conjugado com os antes citados, da Constituição.

A questão não é nova neste Tribunal, que dela já se ocupou no Acórdão n.º 205/87 (*Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Julho de 1987), com referência aos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do Decreto n.º 80/IV da AR (relativo a uma nova versão da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), preceitos de teor absolutamente idêntico aos dos n.ºs 1 e 2, respectivamente, do artigo 71.º agora em causa. Passam a transcrever-se, pois, as considerações a respeito dela produzidas naquele aresto, as quais valem aqui sem necessidade de qualquer outra adaptação que não seja a da substituição das referências às disposições então *sub judicio* pelas correspondentes aos preceitos ora questionados. São elas as seguintes:

14 — O referido artigo 168.º, n.º 1, alínea i), reserva à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, a competência para legislar sobre «criação de impostos e sistema fiscal».

Este preceito deve ser lido conjugadamente com o artigo 106.º, subordinado à epígrafe «Sistema fiscal», em cujo n.º 2 se fixa que «os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes».

Constitui, assim, matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República não só a criação de cada imposto, mas também a determinação dos respectivos elementos essenciais, enunciados no n.º 2 do artigo 106.º

Pelo contrário, já não cabe na reserva relativa de competência da Assembleia da República, pelo que se enquadra no domínio da competência legislativa concorrencial daquele órgão de soberania e do Governo, tudo o que, em matéria fiscal, excede a determinação daqueles elementos essenciais (v. g., as regras relativas à liquidação e cobrança).

Nesta conformidade, quando o n.º 3 do artigo 19.º do decreto em apreço estipula que só a Assembleia da República pode modificar o *regime legal* dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelas entidades nele referidas, está a alargar a reserva legislativa parlamentar para além do que se dispõe na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º Com efeito, o *regime legal* abrange, indiscutivelmente, toda a matéria referente aos impostos, e não apenas a definição dos seus elementos essenciais.

Nessa parte, portanto, a norma constante do n.º 3 do artigo 19.º viola o preceituado nas disposições conjugadas da alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição (este último, na medida em que atribui ao Governo, no exercício de funções legislativas, competência para fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República).

15 — É pacificamente aceite que a reserva de lei parlamentar em matéria fiscal, consignada na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º, se reporta aos *impostos*, mas já não às *taxas* (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 1.º vol., p. 464, e 2.º vol., p. 201).

No que respeita a outras figuras — sem discutir agora se devem gozar de autonomia doutrinária —, teve este Tribunal já ocasião de considerar, por um lado, que a certas *contribuições especiais* se devia aplicar o regime constitucionalmente fixado para os impostos, incluindo a reserva de lei parlamentar, e, por outro lado, que certos *diferenciais* de preços que revertem para o Fundo de Abastecimento não constituem impostos, não lhes sendo, portanto, aplicável o regime a que estes se encontram sujeitos (cf., respectivamente, os Acórdãos n.ºs 277/86, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Dezembro de 1986, e 7/84, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Maio de 1984).

Importa agora saber se, ao estabelecer que só a Assembleia da República pode modificar o regime legal de certos tributos, o artigo 19.º, n.ºs 3 e 4, do diploma em apreço foi aqui também para além do que lhe era constitucionalmente permitido, face ao disposto nos referidos artigos 168.º, n.º 1, alínea i), e 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Tal conclusão resultará evidente se se verificar que se pretendeu alargar a reserva

de lei parlamentar, em matéria fiscal, para além do domínio dos *impostos* e figuras a estes juridicamente equiparáveis e, designadamente, que se pretendeu abranger certas *taxas*.

16 — Em primeiro lugar, cumpre referir que, ao incluir no seu âmbito de previsão todo e qualquer diferencial cobrado «pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos», sem distinguir os tipos de *diferenciais* que, eventualmente, possam existir, a norma em apreço terá querido reservar à Assembleia da República a modificação do regime legal de figuras juridicamente não equiparáveis aos impostos, para o efeito que nos ocupa. Na verdade, como vimos, este Tribunal já considerou, no seu Acórdão n.º 7/84, que os diferenciais previstos nos n.ºs 1 do artigo 25.º e 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril, não constituíam uma receita fiscal, mas um lucro.

Mas, para além disso, como o n.º 4 do citado artigo 19.º do diploma em análise exceptua da regra do seu n.º 3 «as taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos» pelas entidades nele referidas, «contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços», suscita-se a questão de certas taxas ficarem, assim, sujeitas à reserva de lei parlamentar.

Com efeito, tal acontecerá sempre que o montante da taxa não corresponder ao custo do correspondente bem ou serviço.

Ora, não parece que, de acordo com o conceito técnico de taxa, se possa razoavelmente defender que, em tal caso, se não está perante uma verdadeira taxa, mas perante um imposto.

Na verdade, a doutrina vem entendendo, com certa uniformidade, que o que distingue a taxa do imposto é a natureza *bilateral* daquela, ou, se assim melhor se entender, o seu carácter *sinalagmático*, pois que à prestação do particular corresponderia uma contraprestação directa e específica por parte do Estado (cf. Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, 1, p. 43, Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª ed., p. 11, Nuno Sá Gomes, *Curso de Direito Fiscal*, p. 94, António Braz Teixeira, *Direito Fiscal*, 1 vol., p. 57, Soares Martinez, *Manual de Direito Fiscal*, p. 36, Teixeira Ribeiro, «Noção jurídica de taxa», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 117.º, n.º 3727, pp. 289 e segs., Alberto Amorim Pereira, *Noções de Direito Fiscal*, pp. 23 e 25, Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. II, 16.3, e Carlos Pamplona Corte Real, *Curso de Direito Fiscal*, 1 vol., pp. 162 e 163).

Mas a mesma doutrina não exige que o montante da taxa deva corresponder ao custo do bem ou serviço que constitui a contraprestação do Estado.

Assim, Teixeira Ribeiro afirma que as taxas, quando de montante superior ao custo, não «constituem impostos na parte excedente ao custo, visto manterem o seu carácter bilateral» (loc. cit.), dependendo aquele montante «da finalidade que o Estado deseje alcançar» (*Lições de Finanças Públicas*, 2.ª ed., p. 209). E Alberto Xavier, de forma sugestiva, assinala que «é certo que, do ponto de vista económico, só casualmente se veri-

ficará uma equivalência precisa entre prestação e contraprestação, entre quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular, aliás muitas vezes indetermináveis por não existir um mercado que os permita exprimir objectivamente. Mas ao conceito de sinalagma não importa a equivalência económica, mas a *equivalência jurídica*».

Assim sendo, não parece possível deixar de concluir que do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do Decreto n.º 80/IV resulta que aí se pretendeu alargar o âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, fixada na Constituição, de forma a nela se incluir a matéria respeitante a certas taxas e a outras receitas não juridicamente equiparáveis aos impostos.

Nessa parte, portanto, os normativos em causa violam igualmente o preceituado nas disposições conjugadas dos artigos 168.º, n.º 1, alínea i), e 201.º, n.º 1, alínea a), da lei fundamental.

11 — Encerrada assim a análise das questões que no requerimento do Primeiro-Ministro vêm suscitadas com referência à distribuição constitucional de *competências normativas* entre a AR e o Governo, cabe seguidamente apreciar duas outras ordens de questões que no mesmo requerimento vêm ainda levantadas subordinadamente à epígrafe «violação do regime constitucional da competência dos órgãos de soberania», mas tendo já a ver com aspectos diferentes desse regime.

A primeira delas respeita ao artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86, cujo teor é o seguinte:

#### ARTIGO 18.º

4 — O Tribunal de Contas apreciará a legalidade de todas as despesas autorizadas e pagas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, bem como a eficiência da respectiva gestão económica, financeira e patrimonial.

Trata-se — essa é a questão fundamental — de que este preceito (assim se argumenta) «atribui um conjunto amplo de competências ao Tribunal de Contas muito para além das que efectiva e legalmente lhe cabem», e que são, por força do princípio do artigo 113.º, n.º 2, as previstas no artigo 219.º, ambos da Constituição. Em causa está, basicamente, o facto de agora se «querer permitir que o seu julgamento (portanto, competência verdadeiramente decisória) penetre na área da oportunidade, da conveniência, da eficácia, da economicidade, em suma, da equidade».

E daí advém — acrescenta-se — «outro tipo de problemas». É, por um lado, o de que, desse modo, se vai facultar ao Tribunal de Contas (TC) a aplicação «das sanções comportadas na sua competência a actos típicos de gestão e por o seu juízo de eficiência, absolutamente discricionário, não corresponder ao dos responsáveis pela gestão», o que implica violação dos princípios da legalidade e da tipicidade em matéria penal (artigo 29.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição). É, por outro lado, o de que «a apreciação da gestão económica, financeira e patrimonial, que assim se impõe ao Tribunal de Contas, sobrepor-se-á, obviamente, à apreciação a cargo do órgão competente pela gestão, ficando esta gravemente comprometida e transformando-se aquele Tribunal numa verdadeira última instância supervisoradora e controladora dos critérios estabele-

cidos para a própria função administrativa, o que viola frontalmente o artigo 185.º da Constituição, ao referir ser o Governo o órgão superior da Administração Pública».

Entretanto, também o Prof. Teixeira Ribeiro, no seu já várias vezes mencionado parecer, opina no sentido da inconstitucionalidade do preceito agora em apreço, mas apenas na parte em que nele se atribui ao TC competência «para apreciar a eficiência de uma gestão»: é que, nessa parte, está-se «a conceder ao Tribunal uma competência que a Constituição lhe negou», sendo certo que ele, «como órgão de soberania que é, tem a competência que lhe está definida na Constituição [...] e não mais».

Pois bem: dever-se-á realmente concluir, com base nas razões enunciadas ou em alguma delas, pela inconstitucionalidade, total ou parcial, do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 49/86?

A resposta a esta pergunta passa, primária e decisivamente, pela consideração de que a Constituição de 1976, de modo diverso do que antes dela sucedia, veio expressamente incluir o TC nas diversas categorias de tribunais (artigo 212.º, n.º 1), desse modo, e simultaneamente, lhe reconhecendo a correspondente natureza orgânica e o qualificando, por forma inequívoca, como *órgão de soberania*. Na verdade, em consequência disso, não sofre dúvida alguma que ao mesmo Tribunal é aplicável o princípio do artigo 113.º, n.º 2, da Constituição, segundo o qual a competência dos órgãos de soberania é a definida na Constituição. É essa como que uma contrapartida da maior dignidade constitucional com que a lei fundamental vigente trata o TC: seguiu-se daí (e daquele princípio) que o legislador ordinário deixou de poder livremente dispor sobre a competência desse órgão jurisdicional.

É certo — como noutro passo deste acórdão já se referiu ou insinuou (supra, n.º 5) — que o princípio da «exclusividade constitucional» da competência dos órgãos de soberania não é absoluto e que mesmo a competência deles definida ou estabelecida pela Constituição não deixa de ver o seu «conteúdo» concretizado e explicitado pela lei ordinária. E, se isso é assim quanto à AR e ao Governo (como então se notou), não o é menos para os tribunais: basta atentar, por um lado, no que se dispõe no artigo 123.º, n.º 2, alínea e), quanto ao T. Const., e, por outro lado, no facto de a Constituição deixar em aberto a definição da precisa competência a atribuir aos tribunais administrativos e fiscais e o estabelecimento dos concretos limites entre a jurisdição deles e a dos chamados «tribunais judiciais», p. ex., e muito menos proceder ela própria à distribuição da competência (hierárquica, material e territorial) entre estes últimos.

Simplesmente, isto apenas significa que nos casos e situações apontados a Constituição autorizou directa ou indirectamente a lei a fixar a competência dos órgãos de soberania em causa ou remeteu para aquela tal tarefa. Subsiste, porém, o princípio de que «não existe competência de órgãos de soberania que não esteja determinada ou autorizada pela Constituição», com a consequência de que onde — diferentemente das situações referidas — «a Constituição procede ela mesma à definição da competência» de determinados desses órgãos (e, concretamente, de determinados tribunais) «não pode a lei vir ampliá-la (nem restringi-la)».

O ponto ficou já esclarecido na jurisprudência deste Tribunal relativa à competência dos tribunais militares, constante de uma numerosa série de acórdãos, sempre

em sentido uniforme e unânime, de ambas as suas secções, e por último fixada, no seguimento desses acórdãos, pelo Acórdão n.º 81/86 (*Diário da República*, 1.ª série, de 22 de Abril de 1986), em que se declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de diversas disposições legais atinentes à atribuição ao Supremo Tribunal Militar de competência em matéria de contencioso administrativo. Não há, pois, senão que retomar e reafirmar agora essa orientação.

De acordo com ela — e voltando a citar o Acórdão n.º 81/86, ao qual já pertencem as expressões antes destacadas —, importará, conseqüentemente, distinguir, «quanto aos tribunais de cuja competência a Constituição se ocupa directamente», entre os casos em que «a lei fundamental enuncia a competência, sem qualquer remissão para a lei», e aqueles outros em que «enuncia um elenco de assuntos que formam a competência do tribunal, mas admite expressamente que a lei lhe possa conferir outras, não especificadas pela própria Constituição». Claro que nesta última hipótese pode a lei atribuir ao tribunal em causa «outras funções (bem entendido, de entre as que não estão constitucionalmente atribuídas aos outros tribunais)»; mas já na primeira «não pode ampliar» a competência constitucionalmente *fixada*.

Ora, o TC — e o exemplo não deixou de ser referido no Acórdão n.º 81/86 — encontra-se precisamente nesta situação, pois que a Constituição define a respectiva competência no seu artigo 219.º, e fá-lo claramente em termos de estabelecer um *numerus clausus* no respeitante ao âmbito «material» típico dela. Dentro desse âmbito, poderá a lei ordinária intervir para concretizar ou explicitar o «conteúdo» das faculdades nele incluídas, ou para definir os pressupostos e condições do seu exercício, e haverá até de fazê-lo para definir a «extensão» de uma dessas competências (a do julgamento das contas); mas o que lhe está vedado — à lei ordinária — é alargar esse *numerus clausus*, outorgando ao TC novas competências. (Não pode, pois, neste capítulo, acompanhar-se o que escreve A. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987, p. 405.)

Nos termos do citado artigo 219.º, «compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe». Posto isto e o antes exposto, o que importa saber é se o artigo 18.º, n.º 4 da Lei n.º 49/86, aqui em apreço, extravasa realmente desse âmbito, ao submeter à jurisdição do Tribunal o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça (GGFMJ).

Antecipando desde já a resposta, dir-se-á que, de facto, isso acontece na medida precisamente indicada no parecer acima citado, ou seja, no tocante à segunda parte do preceito. Na verdade, resulta claramente do artigo 219.º que a Constituição concebe o TC como órgão destinado a exercer uma função de fiscalização, no domínio das finanças públicas, de carácter essencialmente *jurídico* e *contabilístico*: são certamente esses os aspectos contidos nas noções de «legalidade das despesas» e «julgamento das contas» (as únicas que, obviamente, importa aqui considerar). Ora, afigura-se bastante claro que apreciar a «eficiência» da «gestão económica, financeira e patrimonial» de um serviço ou organismo (no caso, financeiramente autónomo) é algo que vai muito para além disso, pois importa juízos de oportunidade, utilidade e conveniência acerca da utili-

zação dos respectivos recursos e da administração do respectivo património que notoriamente transcendem os planos antes mencionados. É algo, designadamente — e sublinha-se o ponto porque o artigo 18.º, n.º 4, parece reportar-se a uma apreciação *a posteriori*, e não em sede de «visto», da gestão aí referida —, que vai muito para além de um «julgamento da conta», pois que neste apenas está em causa (di-lo o próprio conceito de «conta») o controle da veracidade e da justificação legal das respectivas verbas, bem como da conformidade do seu resultado final (em função do que, ou se atesta tal conformidade, ou se verifica a existência de faltas, desvios ou omissões, exigindo-se a correspondente responsabilidade a quem ela couber).

Em suma, e por outras palavras: não pode dizer-se que, ao atribuir ao TC competência para apreciar a «eficiência» da «gestão económica, financeira e patrimonial do GGFMJ, o legislador ordinário se haja contido nos limites da tarefa de explicitação e concretização (que indiscutivelmente, mas tão-só, lhe cabe) da cláusula do artigo 219.º da Constituição; dentro destes limites apenas se manteve enquanto cometeu a esse Tribunal competência para apreciar a «legalidade de todas as despesas autorizadas e pagas» pelo referido Gabinete, já que de despesas públicas se trata.

Não se ignora que o resultado a que assim se chega parece estar em contradição com diversas disposições legais versando a competência do TC:

É o caso, antes de mais, do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, que, em matéria de *visto*, dispõe ter ele por fim verificar não só se os documentos ao mesmo sujeitos «estão conformes com as leis em vigor» e se os respectivos encargos «têm cabimento na verba orçamental legalmente aplicável» (e que são indiscutivelmente dois aspectos da «legalidade» das despesas), mas ainda, «tratando-se de contratos, se as suas condições são as mais vantajosas para o Estado»;

É o caso, depois, dos artigos 18.º, n.º 3, e 21.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro), na medida em que o primeiro preceitua que nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos de «legalidade» (referidos no número anterior), «tenha sido previamente justificada quanto à sua eficácia, eficiência e pertinência», e o segundo, após distinguir a fiscalização administrativa (n.º 1) e a fiscalização jurisdicional a cargo do TC (n.º 2) da execução orçamental, dispõe que a «fiscalização a exercer pelas entidades referidas nos números anteriores deve atender ao princípio de que a execução orçamental deve obter a maior utilidade e rendimento sociais com o mais baixo custo» (n.º 3);

É o caso, finalmente, do artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 313/82, de 5 de Agosto (diploma que visou reformular os termos do *juizamento de contas* públicas pelo Tribunal), no qual veio prever-se que «a gestão económico-financeira e patrimonial das entidades legalmente obrigadas à prestação de contas ao Tribunal de Contas poderá ser objecto de apreciação por parte daquele Tribunal».

E também se não ignora que em alguns países, nomeadamente da Europa, a fiscalização exercida pelos

respectivos tribunais de contas transcende o controle da legalidade estrita, abrangendo aspectos como os da «economia, rentabilidade e oportunidade dos gastos», ou da «eficiência e economia», ou da «boa gestão financeira», o mesmo acontecendo com o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, o qual, segundo os respectivos tratados, «examinará a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas e garantirá a boa gestão financeira».

Simplemente, nada disto pode, como é óbvio, sobrepor-se à indicação que se colhe da lei constitucional portuguesa, mas antes, e quando muito, suscitar (em particular os dados fornecidos pelo direito comparado) que se reflita sobre a eventual necessidade e conveniência da revisão dela no ponto em apreço. Ou então, e pelo que respeita às disposições legais citadas, suscitar que se pergunte, seja se todas têm suficiente cobertura constitucional, seja se algumas (nomeadamente as da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado) não deverão ser compreendidas, e ver a sua extensão fixada, nos limites decorrentes do artigo 219.º da Constituição.

Mas, para além disto — e deixando em aberto as perguntas agora formuladas, as quais já transcendem o plano jurídico, que é o deste Tribunal, ou às quais, de todo o modo, não cabe aqui, evidentemente, dar resposta definitiva e vinculante —, deve acrescentar-se que a competência referida na parte final do artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86 ultrapassa, em qualquer caso, a que se acha consignado em alguns dos preceitos antes mencionados, e justamente nessa medida ganha nitidez a conclusão de que se situa fora do campo constitucional. Está a pensar-se, concretamente e em particular, no que se dispõe no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146-C/80, em matéria de *visto*, e, reflexamente, nos artigos 18.º, n.º 3, e 21.º, n.º 3, da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (este último, aliás, como lembra o Prof. Teixeira Ribeiro, *Finanças Públicas*, 2.ª ed., Coimbra, 1984, p. 111, nota 1, ainda não regulamentado), já que também estes outros preceitos (reportando-se à «execução orçamental») se destinam a operar na mesma sede (de *visto*).

Com efeito, uma coisa é a «fiscalização das despesas» nessa sede e o abranger ela a simples «economicidade» das despesas, entendida nos limitados termos do Decreto-Lei n.º 146-C/80, e então não será porventura de todo impossível reconduzir ainda esta última a uma noção específica de «legalidade financeira», na medida em que, por um lado, se está perante um princípio de «controle» que vem já, pelo menos, desde o artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 (não sendo crível que o legislador constituinte de 1976 houvesse pretendido encurtar a competência tradicional do TC), e, por outro lado, tal princípio se encontra hoje consagrado em termos expressos, como princípio «funcional» da realização de despesas do Estado, justamente no artigo 18.º, n.º 3, da Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado; e outra coisa, bastante diversa e notoriamente de muito mais vasto alcance, é apreciar globalmente a eficiência de uma gestão não só no plano financeiro, como no económico e patrimonial, tarefa para a qual, na verdade, não se vê que o artigo 219.º forneça credencial mínima, mormente na sua última parte.

Tem, pois, de concluir-se que o artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86, na parte em que confere ao TC com-

petência para apreciar «a eficiência da [...] gestão económica, financeira e patrimonial» do GGFMJ, viola o artigo 219.º da Constituição e é, nessa mesma medida, inconstitucional.

Entretanto, concluindo assim, dispensado fica este Tribunal de considerar os demais vícios de inconstitucionalidade imputados a tal preceito no requerimento do Primeiro-Ministro, já que todos, ao fim e ao cabo, teriam a ver, e só, com a parte dele agora julgada inconstitucional.

12 — O último grupo de questões suscitadas no requerimento do Primeiro-Ministro, na perspectiva da violação dos princípios constitucionais relativos à repartição de competência entre os órgãos de soberania, reporta-se ao artigo 25.º da Lei n.º 49/86, o qual reza assim:

#### ARTIGO 25.º

1 — A partir do exercício orçamental em curso é vedado ao Governo e à Administração Pública o recurso a qualquer forma de publicidade comercial para fins de propaganda política.

2 — As mensagens informativas para efeitos de promoção do exercício de direitos económicos, sociais e culturais que se exprimam através de qualquer meio publicitário devem limitar-se ao estritamente necessário para a finalidade visada, não conterão qualquer juízo de valor sobre a actividade do Governo, nem poderão directa ou indirectamente, por inveracidade, omissão, exagero ou ambiguidade, induzir os cidadãos em erro quanto ao conteúdo da medida anunciada, estando sujeitas às disposições da lei geral que consagram e garantem os princípios da licitude, indentificabilidade, veracidade e respeito pela defesa dos cidadãos, bem como as relativas aos processos interditos, valores positivos e restrições de meios e métodos.

3 — Para efeitos do número anterior, a celebração de contratos de publicidade para os fins de divulgação legalmente autorizados será precedida de concurso público e anunciada na 2.ª série do *Diário da República*.

4 — O conteúdo das mensagens informativas a que se refere o número anterior está sujeito a parecer prévio favorável do Conselho de Comunicação Social, nos termos e para os efeitos do artigo 4.º da Lei n.º 23/83, de 6 de Setembro.

5 — Serão inscritas em rubrica própria no orçamento dos respectivos ministérios as dotações para fins de divulgação legalmente admitidos.

Em resumo, argüi-se fundamentalmente este preceito de amputar uma parcela de competência que cabe ao Governo, nos termos do artigo 185.º da Constituição, como «órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública», e de violar, assim, este princípio constitucional, conjugado com, mais uma vez, os dos artigos 113.º e 114.º, n.º 1, também da lei fundamental. Diz-se a tal propósito que, implicando o conteúdo do direito à informação um dever de informar, a «escolha da forma mais eficaz» do cumprimento deste «é da exclusiva responsabilidade da entidade adstrita a esse dever»: ora, «cabendo ao Governo», na matéria em causa (divulgação do conteúdo e incentivo ao exercício de direitos), por força do citado artigo 185.º, «o referido dever de informação, só a ele é constitucionalmente incumbida a tarefa de escolher a forma dessa informação».

Além disso, argüi-se o n.º 4 da disposição em apreço de infringir o artigo 39.º da Constituição, com fundamento em que nele se alarga o âmbito das competências por este último atribuídas ao Conselho de Comunicação Social (CCS). Tal alargamento resulta quer de se ampliar «o âmbito e os objectivos visados com a actuação do Conselho» (já que a hipótese do n.º 4 «nada tem a ver com a independência ou o pluralismo» de órgãos de comunicação social), quer de se conferirem ao Conselho poderes «em relação aos órgãos de comunicação social de nenhum modo ligados ao Estado e mesmo em relação a outros meios publicitários».

Tão-pouco, porém, volta a poder acompanhar-se aqui, em princípio, a argumentação exposta.

Quanto ao primeiro dos seus dois aspectos, deve começar por salientar-se que ela vem especificamente referida, no requerimento do Primeiro-Ministro, ao disposto no n.º 2 do artigo 25.º: não seria assim impensável entender o correspondente pedido como restrito a esse número. Como, todavia, nas conclusões do mesmo requerimento (quer parcial, no seu artigo XXXII, quer final) se conclui pela inconstitucionalidade do artigo 25.º sem qualquer restrição, será ele aqui considerado na íntegra. Para tanto, não é, aliás, necessário considerar discriminadamente os seus diversos números, havendo apenas que ressaltar o que mais adiante se dirá acerca do n.º 4.

Assim, observar-se-á que no preceito em análise vem disciplinar-se legislativamente uma certa zona da actividade do Governo e da Administração Pública: a que tem a ver com a informação e a divulgação, através de meios publicitários (publicidade comercial), de objectivos, decisões, medidas e resultados de actuação de um e de outra, bem como das possibilidades e meios ao dispor dos cidadãos para o exercício dos seus direitos económicos, sociais e culturais. Disciplina-se o conteúdo dessa actividade (n.ºs 1, 2 e 4), estabelece-se uma condição formal ou processual dela (n.º 3) e impõe-se uma específica discriminação orçamental das verbas que lhe serão destinadas (n.º 5). O que está em causa, pois, é uma predefinição legal de limites, critérios materiais e condições de certa actividade administrativa: tão-só isso, e não também — importa especialmente sublinhá-lo — uma substituição *funcional* do Governo e da Administração pelo legislador no desempenho de tarefas típicas dos primeiros. Deste ponto de vista (funcional), o legislador limitou-se à actividade, que lhe é característica, de editar *normas gerais e abstractas*, continuando a deixar ao Governo e à Administração (sob reserva do preceituado no n.º 4) a decisão sobre os *actos concretos* de informação e divulgação, decisão a tomar agora no quadro e no respeito daquelas.

Ora, como se sabe, é um princípio cardeal do Estado de direito — e é-o do Estado de direito democrático português, tal como o delineou a Constituição vigente (artigo 202.º, n.º 2) — o princípio da legalidade da administração. Um princípio que, como também se sabe, não é hoje, e de há muito, entendido como simples «reserva da lei», mas se traduz da ideia de que a lei constitui um *præius* normativo de toda a actividade administrativa, sendo que esta, ao menos tendencialmente, «passou a ser, toda ela, aplicação da lei ou execução da lei» (sobre este sentido do princípio da legalidade, e os termos em que deve ser compreendido, ou os descontos que deve sofrer, v., por todos, Afonso Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, pp. 23 e segs. e 55 e segs.). O que vale por dizer

que o legislador dispõe de uma omnimoda faculdade — constitucionalmente reconhecida — de programar, planificar e racionalizar a actividade administrativa, pré-conformando-a no seu desenvolvimento, e definindo o espaço que ficará à liberdade de critério e à autonomia dos respectivos órgãos e agentes, ou antes preocupando-o («preferência de lei»).

Nestas condições, torna-se claro que o artigo 25.º da Lei n.º 49/86 só poderia ser julgado inconstitucional, com base na violação do artigo 185.º da Constituição, se pudesse dizer-se que nele se ultrapassavam quaisquer limites à liberdade de princípio de que o legislador dispõe no respeitante à conformação da actividade administrativa. Simplesmente, logo tais limites são muito problemáticos: é-o especialmente o que se traduz na ideia ou pretensão de uma reserva «material» da Administração ou do Executivo, semelhante na sua estrutura à reserva parlamentar, pois não se vê que a nossa Constituição forneça qualquer apoio para tal ideia fora dos casos contados de determinações suas muito específicas, como, nomeadamente, o do artigo 201.º, n.º 2; mas, ainda quando se opere simplesmente com uma ideia de limites «funcionais» — a qual já não poderá excluir-se *a priori* e não deixa, de resto, de ser reconhecida na doutrina e na jurisprudência (cf. supra n.º 7) —, sempre será difícil extrair dela consequências no tocante (e é o ponto que aqui pode interessar) ao grau de pormenorização e vinculação admissível na disciplina legal de certa área da actividade administrativa.

Ora, tendo isto presente, não se vê que o preceito em apreço deva ser objecto de uma censura global de inconstitucionalidade, sob a perspectiva que tem vindo a considerar-se. De facto, e por um lado, a «matéria» a que respeita não é das que se encontrem cobertas por qualquer eventual «reserva» específica do primeiro tipo apontado, consignada na nossa Constituição, nomeadamente a do citado artigo 201.º, n.º 2; por outro lado, não pode afirmar-se que nele se nos depare, em geral, um grau de regulamentação e vinculação legal da actividade administrativa tal que deva já ter-se por excessivo ou abusivo, em termos de se haver de considerar que ultrapassa já quaisquer limites constitucionais, de índole funcional. A este último respeito não deixará, entretanto, e em particular, de ser relevante a circunstância de o conteúdo propriamente substancial ou valorativo do artigo 25.º, o qual se exprime nos seus n.ºs 1 e 2, parecer insusceptível de qualquer crítica constitucional.

Certo que se poderá dizer ser ele desnecessário, «estéril» ou redundante, enquanto conteúdo legislativo, já que se limita a traduzir princípios de «moralidade» política ligados à própria noção de Estado democrático pluralista ou exigências perfeitamente óbvias em matéria de informação dos cidadãos pela Administração Pública (a qual há-de ser, logo por evidente imperativo constitucional, uma informação verídica e fidedigna). É certo também que se está num domínio (o das «simples comunicações» e «informações») que justamente se aponta como exemplo daquelas «formas de proceder ou de agir da Administração que escapam à necessidade de uma prévia regulação legislativa», e que «é tudo quanto a Administração faça e não produz efeitos jurídicos» (A. Queiró, *Lições*, cit. p. 58). Mas tão pouco se afigura possível tirar alguma consequência no plano da constitucionalidade, seja da simples «desnecessidade» de uma disciplina legal, seja da sua mera «redundância».

Concluindo assim pela não inconstitucionalidade do artigo 25.º da Lei n.º 49/86, globalmente considerado, importa, no entanto, ressaltar desta conclusão o disposto no seu n.º 4, o qual, esse sim, deve ser julgado inconstitucional.

Não, todavia, por violação do artigo 39.º da Constituição, como se argüi no requerimento do Primeiro-Ministro. É que — e isto basta para responder a esse outro e específico argumento — não cabe estender a órgãos que a Constituição prevê, mas não são órgãos de soberania (nem sequer se integram na organização política *lato sensu* considerada), o princípio que, relativamente à competência destes últimos, decorre do artigo 113.º, n.º 2, da lei fundamental, princípio cujo alcance já foi atrás analisado (supra n.º 11). Não há, na verdade, motivo para, quanto a esses outros órgãos (como o CCS), que já não são contemplados no artigo 113.º, n.º 2, deixar de funcionar na sua plenitude a «regra» da liberdade constitutiva (ou do poder de conformação) do legislador, o qual poderá, assim, alargar o quadro das respectivas competências para além das que a Constituição directamente estabelece.

A razão da inconstitucionalidade do artigo 25.º, n.º 4, é, pois, outra: é a de que justamente aí o legislador desrespeitou o limite funcional a essa sua liberdade constitutiva (ou poder de conformação), emergente do princípio do artigo 185.º, conjugado com o do artigo 114.º, n.º 1, ambos da Constituição.

Com efeito, nessa disposição condiciona-se «o conteúdo das mensagens informativas» que o Governo e a Administração pretendam emitir nas matérias a que se reporta o n.º 2 (exercício de direitos económicos sociais e culturais) a «parecer prévio favorável do Conselho de Comunicação Social». Tratando-se da exigência de um parecer *favorável* — sem o qual a mensagem não será emitida regularmente e ficará viciada de «ilegalidade» —, significa isso que, por força de tal preceito, o Governo fica, nessa matéria, vinculado não apenas aos limites e critérios definidos pelo legislador no n.º 2, mas ainda *aos critérios do dito Conselho*. Ora, se é lícito à lei vincular aos critérios por ela mesmos eleitos, o Governo e a Administração, já não é admissível que aquela vincule o primeiro, pelo modo como o faz no preceito em causa, aos critérios, em último termo, de um órgão diverso, aliás não inserido num sistema político, *stricto sensu*, e não representando quaisquer interesses distintos dos que ao Governo compete encabeçar. Com isso, retira-se ao Governo a última palavra como «órgão superior da Administração Pública» (artigo 185.º), palavra que lhe cabe em razão da sua legitimação política democrática e que tem numa sua responsabilidade de idêntica natureza o correspondente contrapólo constitucional; e transfere-se essa palavra para um órgão desprovido de representatividade e responsabilidade «política».

Não importa agora decidir em definitivo se este tipo de condicionamento da competência decisória do Governo na área administrativa deve proscrever-se como constitucionalmente inadmissível em geral e sem quaisquer reservas. Mas o que desde já pode com tranquilidade afirmar-se é que, a deverem conceder-se aí algumas reservas, elas só poderão admitir-se, porventura, em casos muito contados e excepcionais e com uma clara justificação. Ora, como quer que seja, tais pressupostos de modo algum se verificariam na hipótese em apreço.

Em vista do exposto, pois, tem de julgar-se inconstitucional a norma do artigo 25.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86.

## II.II — O artigo 87.º da Lei n.º 49/86 e o regime da recusa de ratificação de decretos-leis

13 — Passando agora às restantes questões postas no requerimento do Primeiro-Ministro, apreciar-se-á de imediato a que vem suscitada com referência ao artigo 87.º da Lei n.º 49/86, o qual dispõe como segue:

### ARTIGO 87.º

De acordo com a resolução da Assembleia da República n.º 26/86, de 3 de Novembro, é nula a cessação dos contratos de trabalho operada por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 209-A/86, de 28 de Julho, com reposição em vigor, para todos os efeitos dos contratos de trabalho em que sejam parte a CNP, E. P., vigentes à data da entrada em vigor do referido decreto-lei, com garantia aos trabalhadores dos direitos e regalias adquiridos.

Através da resolução referida neste preceito, a AR recusou a ratificação do Decreto-Lei n.º 209-A/86, nele igualmente mencionado, que extinguiu a Companhia Nacional de Petroquímica (CNP), E. P., e determinara, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, a cessão dos contratos de trabalho em que tal empresa era parte. Ora — diz-se —, tendo a recusa de ratificação de decretos-leis simples eficácia *ex nunc* (como resulta do artigo 172.º, n.º 3, da Constituição), a disposição em apreço, ao estatuir a nulidade da cessação dos contratos de trabalho operada pela dita norma do Decreto-Lei n.º 209-A/86 e ao repô-los em vigor com garantia aos trabalhadores dos direitos e garantias adquiridos, vem precisamente, afinal, «defraudando flagrantemente» o citado preceito da Constituição, atribuir efeitos *ex tunc* à recusa da ratificação do decreto-lei a que se reporta. Daí a sua inconstitucionalidade.

14 — Não pode acolher-se, porém, esta conclusão. É fora de dúvida que, definindo a lei fundamental, no invocado artigo 172.º, n.º 3, o efeito da recusa de ratificação, não pode a AR conformá-lo caso a caso diversamente; por outro lado, dispondo-se no citado preceito que, «se a ratificação for recusada, o decreto-lei deixa de vigorar desde o dia em que a resolução for publicada», é também fora de dúvida que a Constituição atribui a tais recusa e resolução um puro efeito revogatório *ex nunc*. Se, pois, a Assembleia lhes conferir, num certo caso, eficácia *ex tunc*, teremos indiscutivelmente violação da Constituição e uma resolução nessa medida inconstitucional.

Na hipótese *sub judicio*, todavia, não é disso que se trata, pois não está em causa directamente a Resolução n.º 26/86. A esta, aliás, não foi, aquando da respectiva aprovação, atribuída eficácia *ex tunc*, conforme pode ver-se do seu teor (cf. *Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Novembro de 1986); apenas nela se acrescentou a menção expressa de que eram ripristinadas as normas legais revogadas pelo Decreto-Lei n.º 209-A/86 (mas tanto, efectivamente, nem implicada aquele efeito, nem era vedado pelo artigo 172.º, n.º 3, e antes estava na sua lógica, já que tal diploma era, ele mesmo, revogatório de outros).

Do que agora se trata, sim, é de uma *nova* determinação da AR, *diversa da resolução* de recusa de ratificação e vazada já num *preceito legislativo*, como o qual pretende obter-se justamente o efeito que só através daquela resolução não podia lograr-se. O problema que se põe é, pois, o de saber se, em momento ulterior ao da recusa da ratificação de um decreto-lei e com autonomia relativamente a esta, a AR pode legislar, dentro da sua competência, em ordem a tal objectivo, ou seja, em ordem a conseguir um efeito que a Constituição denega à simples não ratificação de um diploma governamental à mesma sujeito.

Ora, não se vê que semelhante possibilidade e semelhante procedimento encontrem obstáculo constitucional. Bastará pensar em que, independentemente da recusa da ratificação e em lugar dela, a AR sempre poderia revogar, através do processo legislativo comum, o decreto-lei em causa e atribuir a esta revogação eficácia retroactiva: os únicos limites a respeitar aí seriam os que a Constituição expressamente estabelece, ou dela decorrem, quanto à admissibilidade de normas com essa natureza e eficácia (sobre eles, v., em especial, os Acórdãos n.ºs 11/83, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 1 vol., p. 11, e 93/84, *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de Novembro de 1984). Respeitado que seja este mesmo limite, não há razão, por conseguinte, para dever considerar-se constitucionalmente excluído o procedimento agora em questão.

Pois bem: no caso em apreço, atenta a substância dos efeitos que a norma do artigo 87.º da Lei n.º 49/86 visa produzir, não pode certamente dizer-se que tal limite haja sido ultrapassado. Consequentemente, não pode a mesma norma ser julgada inconstitucional com base no fundamento que vem sendo apreçado.

Entretanto, e por outro lado, não é esta conclusão posta em causa pelo facto de no artigo 87.º começar por invocar-se (inevitavelmente, consoante resulta do que atrás se disse), como fundamento da solução nele consagrada, justamente a resolução da AR em que se recusou a ratificação do Decreto-Lei n.º 209-A/86: é que tal invocação é desprovida de qualquer sentido ou eficácia «normativa», não passando, no fundo, de um como que *obiter dictum* legislativo.

## II.III — As questões relativas ao regime constitucional e legal da lei do orçamento

15 — As demais questões de constitucionalidade suscitadas no requerimento do Primeiro-Ministro [cf. supra, n.º 1, alíneas b), c) e d)] têm todas a ver com o regime que se encontra constitucional e legalmente estabelecido para a elaboração do Orçamento e da respectiva lei, podendo, pois, agrupar-se sob a mesma rubrica. Estão entre elas, em primeiro lugar, as respeitantes ao artigo 19.º, n.º 2, da Lei n.º 49/86, preceito cujo teor é o seguinte:

### ARTIGO 19.º

2 — São nulas quaisquer disposições administrativas visando a suspensão de tais transferências ou a compensação com créditos sobre as referidas empresas.

a) No n.º 1 deste artigo 19.º dispõe-se que «os subsídios e demais dotações constantes do Orçamento do

Estado para as finalidades próprias das empresas públicas de comunicação social serão transferidos para as respectivas empresas por duodécimos». O n.º 2, ferindo de nulidade as disposições administrativas nele referidas, tem o alcance de *tornar obrigatória* para o Governo e para a Administração não só a *efectivação* dessas transferências, como a sua *efectivação até ao limite do montante para elas orçamentado*. Ou seja: *obriga ou vincula* o Governo e a Administração a *gastarem integralmente* certas dotações orçamentais. É precisamente com base nesta circunstância que vem sustentar-se a sua inconstitucionalidade.

A tal respeito, começa-se por argumentar que, tendo o Orçamento como função básica, nos termos do artigo 108.º, n.º 6, da Constituição, «prever as receitas necessárias para cobrir as despesas», isso apenas pressupõe, do lado das despesas, «que os créditos orçamentais constituam limites máximos dos montantes a gastar», como precisamente veio dizer-se no artigo 18.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e é unanimemente reconhecido pela doutrina: assim, no artigo 19.º, n.º 2, «ultrapassou-se claramente o que, à luz da lei portuguesa, dos princípios e do próprio bom senso, constitui o objectivo orçamental em matéria de despesas».

Além disso — acrescenta-se —, ficando o Governo, por força desse preceito, impedido de «racionalizar gastos e, conseqüentemente, a gestão pública em geral», fica ele impossibilitado de assumir plenamente a responsabilidade que constitucionalmente lhe cabe da «condução da política geral do País» e da «orientação superior da Administração Pública», já que «no cerne desta [...] não pode deixar de se considerar a obrigação de assegurar a gestão mais eficiente possível dos recursos disponíveis»: também o n.º 2 do artigo 19.º importa, deste modo, violação do artigo 185.º, conjugado com os artigos 113.º, n.º 2, e 114.º, n.º 1, da Constituição.

Por último, alega-se que a disposição em apreço «traduz, de per si, por outro lado, uma violação clara do princípio da 'não consignação' — na medida em que o Governo não pode deixar de transferir o total das dotações orçamentadas —, previsto no artigo 6.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado». Uma violação desse princípio — faz-se notar — que não se integra nas excepções que, segundo o n.º 2 do mesmo artigo 6.º lhe são admissíveis, «nem respeita os princípios tradicionais e comumente apontados pela doutrina para as justificar».

Entretanto, e no contexto desta argumentação, sustenta-se ainda no requerimento do Primeiro-Ministro que deve o T. Const. julgar-se competente para apreciar a ilegalidade resultante de violações da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, como aquela em que incorre a disposição em apreço da lei orçamental para 1985. Isso — diz-se — porque tal ilegalidade não pode deixar de ser qualificada como «inconstitucionalidade indirecta», em virtude da «relação de verdadeira imediação» existente entre a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (em especial no tocante a princípios como o da «não consignação») e a Constituição. Tal «relação de imediação» resulta e exprime-se na circunstância de esta última pressupor «necessariamente» aquela Lei, como «corporização concretizante e directamente implementadora dos princípios constitucionais».

b) Também quanto à questão que fica assim enunciada, porém, não pode acompanhar-se e acolher-se o requerimento do Primeiro-Ministro.

Para tanto não se torna sequer necessário afastar o pressuposto, em que o mesmo requerimento assenta e que expressamente refere, de que entra na competência deste Tribunal conhecer das infracções à Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado que ocorram em leis orçamentais anuais. Trata-se de um pressuposto que, no mínimo, é altamente discutível e problemático (no sentido de que na referida situação não há «inconstitucionalidade» se manifesta expressamente o Prof. Teixeira Ribeiro no parecer junto aos autos e também em *Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República*, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. xxx, pp. 7 e 13; em sentido diverso pronuncia-se M. Rebelo de Sousa, *A Constituição de 1976, o Orçamento e o Plano*, Lisboa, 1986, p. 18, sem, todavia, explicitar se e quais conseqüências poderão e deverão extrair-se, no plano contencioso, da qualificação da situação como de «inconstitucionalidade indirecta»). Mas, seja como for, sucede que no caso nem sequer se verifica qualquer infracção ou violação da Lei do Enquadramento.

De facto, desde logo, a norma questionada em nada afecta o princípio da «não consignação». Na verdade, significa este princípio que, salvo nos casos previstos no n.º 2 do artigo 6.º da Lei do Enquadramento, o Orçamento não pode *afectar certas receitas* à cobertura de *certas despesas*, de tal forma que (é o *duplo cabimento*) estas apenas poderão ser satisfeitas na medida em que o montante cobrado daquelas o possibilite (v., por todos, Teixeira Ribeiro, *Finanças Públicas*, cit., pp. 49 e segs.). Ora, o artigo 19.º, n.º 2, da Lei n.º 49/86, conjugado com o n.º 1, só trata de despesas (de certas despesas orçamentais), e não se vê em que, e como, afecte à cobertura delas quaisquer determinadas receitas orçamentais.

Mas tão-pouco se verifica infracção do artigo 18.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento, segundo o qual «as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas». É que o sentido de um tal princípio é tão-só, e justamente, o de *fixar um limite máximo às despesas* (um sentido puramente «negativo», portanto), e não também, o de conceder aos agentes da execução orçamental uma margem de liberdade na realização delas. Este outro aspecto não depende do preceito ora citado da Lei do Enquadramento: depende de se estar, ou não, perante despesas obrigatórias ou de montante obrigatório, ou seja, depende de haver outras normas legais ou legalmente autorizadas que «determinem» a despesa ou lhe fixem o montante. Claro que, sempre que isso acontece (e acontece quanto a numerosas despesas), a dotação orçamental *terá de ser* integralmente gasta quando corresponda exactamente ao montante legal da despesa, sem que isso em nada implique, como é óbvio, com o princípio do artigo 18.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento.

Ora, o que, no fundo, temos no artigo 19.º, n.º 2, é uma situação do tipo descrito, a saber, a fixação legal, em certo ano económico, do montante de uma certa espécie de despesas, com a particularidade de tal montante ser estabelecido por referência à expressão orçamental das respectivas dotações. Não há, pois, que falar em infracção do artigo 18.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento, nem conseqüentemente (e com isso se responde a outro aspecto da argumentação expendida

no requerimento do Primeiro-Ministro) que falar em desvio da «função básica» do Orçamento, tal como emerge do artigo 108.º, n.º 6, da Constituição (ou do n.º 1 do artigo 4.º daquela lei).

Posto isto, resta só a questão da violação pelo artigo 19.º, n.º 2, do princípio do artigo 185.º da Constituição. E essa, sim, é a questão de constitucionalidade que — como resulta do antes exposto — pode afinal e verdadeiramente suscitar-se com referência a esse preceito: tratar-se-á de saber se o legislador, ao *fixar*, ele próprio, o montante das despesas públicas em causa no ano económico de 1987 e ao condicionar e conformar estritamente, assim, a actividade administrativa a que respeitam as mesmas despesas, não terá ultrapassado, de todo o modo, um limite «funcional» a esse seu poder de conformação, emergente do citado princípio constitucional, conjugado com o dos artigos 113.º, n.º 2, e 114.º, n.º 1, também da lei fundamental.

Não se afigura, porém, que a esta pergunta possa dar-se resposta afirmativa, sendo que para concluir assim bastará simplesmente recordar quanto atrás se expôs, a propósito do artigo 25.º, no seu conjunto, sobre os poderes de conformação legal da actividade administrativa (supra, n.º 12) e que tem aqui exacta e idêntica aplicação. Bastará recordar isso e conjugá-lo — o que será decisivo — com a circunstância de estarmos situados num domínio (o das opções orçamentais) em que por definição constitucional, cabe à AR a «última palavra» e lhe são reconhecidas entre nós largas faculdades conformadoras [como noutra contexto do presente acórdão já teve ocasião de dizer-se (supra, n.ºs 5 e 6); cf. também J. M. Cardoso da Costa, estudo aí citado, em especial p. 14 e n.º 14].

16 — Uma segunda ordem de questões que, com referência ao regime constitucional e legal do Orçamento, vem posta no requerimento do Primeiro-Ministro reporta-se ao *princípio da anualidade orçamental*. As disposições da Lei n.º 49/86 questionadas sobre esse ponto de vista são as dos artigos 13.º, n.º 3, 16.º, n.º 3, e 89.º A primeira foi já transcrita (supra, n.º 7); as duas restantes dispõem como segue:

#### ARTIGO 16.º

3 — Na preparação do PIDDAC para 1988, o Governo enviará à Assembleia da República, até 15 de Outubro de 1987, uma descrição pormenorizada dos programas que pretende concluir, do seu enquadramento nas Grandes Opções do Plano, do grau de execução material atingido em anos anteriores, do custo global previsto para o programa, das respetivas fontes de financiamento e ainda da programação, mesmo que indicativa, da respectiva execução financeira.

#### ARTIGO 89.º

1 — As alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, passam a ter a seguinte redacção:

*d*) Para a 5.ª fase — de 21 anos de bom e efectivo serviço docente prestado no ensino oficial ou equiparado;

*e*) Para a 6.ª fase — de 25 anos de bom e efectivo serviço docente prestado no ensino oficial ou equiparado.

2 — Durante o ano de 1987 o Governo adoptará as providências necessárias para a entrada em vigor do regime previsto no número anterior do início do ano económico de 1988.

Argumenta-se que, obedecendo o Orçamento ao princípio da anualidade — o qual «está claramente subjacente» ao artigo 108.º da Constituição e decorre do seu artigo 93.º, alínea *c*), e ainda do artigo 239.º da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro —, são de considerar inconstitucionais «as disposições contidas numa 'Lei do Orçamento do Estado' que, de forma expressa, se reportam exclusivamente a períodos diferentes do abrangido pelo Orçamento em causa, orçamento no qual não têm qualquer incidência, ainda que apenas ao nível da sua execução ou do respectivo controle». É o que acontece — diz-se — com os preceitos mencionados.

Ainda esta argumentação e esta conclusão, todavia, não podem acolher-se.

Depois da revisão de que foi objecto em 1982, o artigo 108.º, n.º 1, da Constituição deixou de conter a referência expressa à regra da anualidade do Orçamento. Não há dúvida, porém, de que tal regra ou princípio subsiste, como ainda resulta implicitamente dos artigos 93.º, alínea *c*), e 108.º, n.º 2, da Constituição e é reconhecido *una voce* pela doutrina (por todos, cf. Teixeira Ribeiro, *Os Poderes Orçamentais*, cit., p. 10).

Por outro lado, também não haverá dúvida em reconhecer que as três disposições citadas no requerimento do Primeiro-Ministro se não reportam ao ano orçamental de 1987 — isto é, à execução do Orçamento para 1987 —, que é aquele a que se refere a Lei n.º 49/86.

Todavia, não se deve concluir daí que elas violem o princípio da anualidade do Orçamento. É que, em rigor, este só será violado quando a uma certa previsão de receita ou de despesa do Orçamento — à previsão de uma receita do respectivo mapa; ou à dotação de certas verbas de um mapa de despesa — se atribuir uma duração plurianual. Ora, não é o caso em nenhuma das normas em apreço.

A verdade é que, se o Orçamento é, antes de tudo, um mapa de previsão de receitas e despesas e a exposição de um programa financeiro, na respectiva lei não deixam de surgir com frequência disposições que vão para além da estrita expressão dessa previsão e desse programa. As disposições em causa são dessa natureza. O problema que elas podem suscitar é, pois, outro: é o de saber se, dada essa sua natureza e a matéria sobre que versam, elas ainda têm cabimento na lei orçamental, atento o carácter desta.

17 — Justamente essa é a última das questões — ou a última ordem de questões — colocada no requerimento do Primeiro-Ministro, vindo suscitada quanto aos artigos 25.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4, 70.º, n.ºs 1 e 2, 87.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 49/86. Os artigos 25.º (supra, n.º 12), 87.º (supra, n.º 13), 88.º (supra, n.º 4) e 89.º (supra, número anterior) já se transcreveram nos lugares indicados; o artigo 70.º, n.ºs 1 e 2, reza assim:

#### ARTIGO 70.º

1 — São suspensos os processos de execução fiscal em que os executados sejam trabalhadores com retribuições em atraso e que provem a situação.

2 — A suspensão referida no número anterior mantém-se até dois meses após a regularização das retribuições, findo o qual se renovará a execução em causa.

As disposições referidas, porém, devem ainda juntar-se os artigos 13.º, n.º 3, e 16.º, n.º 3, em vista do que se concluiu no final do número anterior e atento o princípio do artigo 51.º, n.º 5, da Lei do Tribunal Constitucional.

a) Partindo da distinção constitucional entre a competência da AR para aprovar o Orçamento [artigo 164.º, alínea g), *in fine*], embora exercida sob forma de lei (artigo 169.º, n.º 2, da Constituição), e a competência legislativa em sentido próprio, e outras afins desta, também da Assembleia [artigo 164.º, alíneas d), e) e h)], e partindo, por outro lado, de que o conteúdo do Orçamento é caracterizado [como decorre do artigo 108.º, n.º 1, alínea a), da Constituição] «por se destinar à discriminação das receitas e despesas do Estado», argumenta-se no requerimento do Primeiro-Ministro que o Orçamento «não é o instrumento constitucionalmente idóneo para o exercício pela Assembleia da República de outras competências que não a prevista na parte final da alínea g) do artigo 164.º».

E, nesse contexto, acrescenta-se que, «apesar de a prática constitucional demonstrar alguma maleabilidade na utilização da lei do orçamento, dessa prática se extrai com clareza que, não obstante, um mínimo de respeito pela alínea a) do n.º 1 do artigo 108.º da CRP exige que não seja permitida a inclusão nessa lei de disposições que não tenham qualquer relação específica com as disposições estritamente orçamentais nela contidas». Será esse o caso — diz-se — «nomeadamente de disposições cuja única relação com o Orçamento consiste em a sua execução implicar o dispêndio de dinheiros públicos ou a percepção de receitas por parte do Estado, ou em regular a prática de actos que impliquem esse dispêndio ou essa percepção». Se outro fosse o entendimento — conclui-se —, «toda e qualquer disposição reguladora da actividade do Estado poderia, na prática, constar da 'Lei do Orçamento do Estado', o que seria manifestamente inconstitucional».

Ora, sustenta-se no requerimento do Primeiro-Ministro que os preceitos a esse propósito aí referidos não têm qualquer relação com o conteúdo especificamente orçamental (contendo, designadamente, regulamentações não financeiras e até relativas a áreas não sujeitas ao poder orçamental da AR) ou têm com ele apenas uma relação não específica (designadamente a de a sua execução implicar o dispêndio de dinheiros públicos). Daí se conclui pela inconstitucionalidade dos mesmos preceitos, por violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 108.º da Constituição.

b) Tão-pouco pode sufragar-se, porém, esta última tese do requerimento em apreço, a qual se reporta, como se vê, ao problema de legitimidade dos chamados *cavaliers budgétaires* ou *riders*.

Trata-se de um problema bem conhecido da prática constitucional e da doutrina, quer no nosso, quer noutros ordenamentos. E um problema que nalguns destes encontra resposta constitucional expressa, que se traduz na delimitação precisa das normas susceptíveis de serem inseridas na lei orçamental (assim, o artigo 110.º, n.º 4, da *Grundgesetz* da República Federal da Alemanha) ou na proibição de nesta se inscreverem disposições de certo tipo com certo alcance (assim, o artigo 81.º, n.º 3, da Constituição italiana).

Entre nós, porém, não se depara com qualquer preceito expresso da Constituição similar aos referidos. E daí que a doutrina viesse entendendo não ser constitucionalmente questionável a inserção na lei do orça-

mento de normas sem imediata incidência financeira ou normas «não orçamentais», um procedimento que se compreenderia tanto melhor quanto deve considerar-se superada uma concepção puramente «formal» daquela lei (assim, J. M. Cardoso da Costa, est. cit., pp. 19 e segs., e A. Lobo Xavier, «Enquadramento orçamental» em Portugal: Alguns problemas», na *Revista de Direito e Economia*, ano IX, 1983, pp. 242 e segs.). Isto, fosse qual fosse o juízo que a correspondente prática devesse merecer sob o ponto de vista doutrinário ou da clareza do exercício das competências constitucionais e até da clareza do ordenamento jurídico (um juízo, aliás, não negativo, para ambos os autores citados, no tocante a normas que tenham ainda a ver com o delineamento do programa financeiro da lei orçamental, como serão, v. g., as que exprimam a sua vertente fiscal).

Contra este entendimento — mas sem o pôr definitivamente em causa —, ponderou-se, todavia, que ele poderia conduzir, afinal, a uma limitação da competência legislativa da AR. É que, como a iniciativa da lei do orçamento pertence ao Governo, e só a este poderá pertencer, consequentemente, a iniciativa da alteração dessa lei, o alargamento dela para além das matérias que preencham a função orçamental virá a traduzir-se numa restrição da liberdade de iniciativa parlamentar (assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., vol. 1.º, p. 472). Só não seria assim — ressaltam os autores citados — se «pudesse entender-se, o que não é fácil, que nessas matérias a lei poderia ser alterada nos termos gerais».

O argumento, porém, não é probante, como, por último, mostrou o Prof. Teixeira Ribeiro (*Os Poderes Orçamentais*, cit., p. 6). É que a dificuldade em consentir que se mantenha a iniciativa parlamentar para a alteração da lei do orçamento em matérias «não orçamentais» é só «a de destringir tais matérias das restantes» e, portanto, «simples dificuldade de ordem prática». Daí que — concluindo com o mesmo autor — não deva considerar-se atentatório da Constituição, com base na razão assinada, «o inserimento no articulado do Orçamento de disposições estranhas à administração orçamental».

Ora, não sendo por essa razão, por outra realmente não se vê que a Constituição obste ao procedimento referido. E tanto menos quando se trata de um procedimento com uma longa tradição entre nós (vindo já do período do constitucionalismo monárquico e passando por todos os que se lhe seguiram), que só justificaria ver precludido pela Constituição em vigor se nesta existisse disposição clara nesse sentido. Ora, como começou por salientar-se, tal não sucede.

Poderá a prática em causa ser discutível, e até censurável, seja do ponto de vista doutrinário, seja do da técnica da legislação. De todo o modo, não o é de um estrito ponto de vista jurídico-constitucional.

Por consequência, e em conclusão, não podem julgar-se inconstitucionais, com base no fundamento agora e por último em análise, as normas que antes foram indicadas.

### III — Decisão

Nos termos e pelos fundamentos expostos, decide-se:

- 1.º Não declarar a inconstitucionalidade dos n.ºs 5 e 8 do artigo 10.º do n.º 3 do ar-

tigo 13.º, do n.º 2 do artigo 14.º, do n.º 3 do artigo 16.º, do n.º 2 do artigo 18.º, do n.º 2 do artigo 19.º, dos n.ºs 1, 2, 3 e 5 do artigo 25.º, do n.º 3 do artigo 26.º, do artigo 58.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º, do artigo 87.º, do artigo 88.º e do artigo 89.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1987;

2.º Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade dos seguintes preceitos da mesma lei:

- a) Do artigo 18.º, n.º 4, na parte em que atribui ao TC competência para apreciar a eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial do GGFMJ, por violação do artigo 219.º, conjugado com o artigo 113.º, n.º 2, da Constituição;
- b) Do artigo 25.º, n.º 4, por violação dos princípios emergentes dos artigos 114.º, n.º 1, e 185.º da Constituição;
- c) Do artigo 71.º, na parte em que, pela conjugação do disposto nos seus n.ºs 1 e 2, reserva à AR a modificação de todo o regime legal de certos impostos e outras receitas a ele juridicamente equiparáveis, para além dos respectivos elementos essenciais enunciados no artigo 106.º, n.º 2, da Constituição, e na parte em que reserva à AR a modificação do regime legal de certas taxas e outras receitas não equiparáveis aos impostos, por violação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.

Lisboa, 16 de Dezembro de 1987. — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido quanto à não declaração da inconstitucionalidade parcial do artigo 18.º, n.º 2) — *José Martins da Fonseca* (vencido nos termos da declaração de voto junta) — *Mário de Brito* (com a declaração de voto junta) — *Vital Moreira* (vencido, em parte, conforme a declaração de voto junta) — *Raul Mateus* (vencido parcialmente, nos termos da declaração de voto junta) — *Antero Alves Monteiro Dinis* (vencido na parte em que foi declarada a inconstitucionalidade das normas dos artigos 18.º, n.º 4, e 25.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, nos termos da declaração junta) — *Messias Bento* (vencido quanto à não declaração de inconstitucionalidade do artigo 18.º, n.º 2, basicamente nos termos da declaração de voto do Ex.º Conselhoheiro Cardoso da Costa) — *Armando Manuel Marques Guedes* (vencido quanto ao decidido relativamente à segunda parte do n.º 4 do artigo 18.º, com os mesmos fundamentos que o Ex.º Conselhoheiro Monteiro Dinis) — (O Ex.º Conselhoheiro Nunes de Almeida não assina por não estar presente, tendo votado vencido nos mesmos termos que o Ex.º Conselhoheiro Monteiro Dinis — *José Manuel Cardoso da Costa*.)

#### Declaração de voto

Vencidas que foram as dificuldades, ainda que num ou noutro ponto sem eliminar por completo a sombra de alguma dúvida, que a natureza e a complexidade das questões analisadas no presente acórdão não podiam deixar de suscitar, apenas não acompanhei a

decisão e os correspondentes fundamentos no que concerne ao artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 49/86.

Efectivamente, não me convenceram as razões que levaram a maioria do Tribunal a entender que a revisão normativa, prevista em tal preceito, dos critérios de gestão integrada do Cofre Geral dos Tribunais (CGT) e do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (CCNFJ) seja tarefa de natureza necessariamente legislativa e deva, por conseguinte, revestir a correspondente forma (de decreto-lei).

Na verdade, se esses Cofres passaram a ficar sujeitos ao «regime geral aplicável aos fundos e serviços autónomos» (artigo 18.º, n.º 1), claro que os anteriores critérios legais-formais (isto é, os critérios integrantes da formal legalidade especificamente financeira) da sua gestão se tornaram obsoletos; só que ficaram *ipso facto* substituídos pelos aplicáveis à generalidade daqueles fundos e serviços e, nomeadamente, pelos constantes do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro. Nessa medida, pois, nenhuma «legislação» era *necessária*. Por outro lado, não só as receitas dos ditos Cofres, mas também o destino delas — ou seja, os encargos e despesas que lhes cabe suportar —, se acham previstos em variadas disposições legais, das quais se podem dar como principais exemplos os artigos 255.º, 257.º e 258.º do Código das Custas Judiciais e 85.º do Decreto-Lei n.º 385/82, de 16 de Setembro, este (que entretanto dará lugar, a partir de 1 de Janeiro de 1988, ao artigo 206.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, mantendo essencialmente o regime anterior) conjugado com o Decreto-Lei n.º 386/82, da mesma data, e os preceitos relativos aos vencimentos dos funcionários de justiça a que se refere. Também, pois, a definição (material) das afectações ou utilizações possíveis dos recursos dos Cofres se encontra já assegurada ao indispensável nível legislativo.

Claro que, estabelecido o condicionalismo legal sumariamente descrito, coisa diversa serão depois os «critérios» (isto é, as regras, orientações e princípios, naturalmente de índole «material») que, nos limites desse condicionalismo e com obediência ao mesmo, vão ser perfilhados na «gestão» dos Cofres em causa, em especial na sua gestão «integrada». Ora, preexistindo o dito condicionalismo legal e não podendo a AR ignorá-lo, compreender-se-á que seja, afinal, dos critérios ora referidos que se trata no artigo 18.º, n.º 2.

Como já se está a ver, porém, a definição — e, logo, a «revisão» — desses critérios é tarefa tipicamente administrativa e, portanto, se e na medida em que deva observar ainda um modo normativo, tarefa «regulamentar». Por isso, quando a AR pretende, no artigo 18.º, n.º 2, que o Governo proceda à revisão deles por decreto-lei, está a determinar-lhe realmente não apenas a disciplina normativa de uma certa área da actuação administrativa, mas ainda — em meu modo de ver — a utilização da forma *legislativa* no tratamento de uma matéria *puramente administrativa* ou *regulamentar*. Daí que tenha votado a inconstitucionalidade do preceito em questão nessa parte.

É que — mesmo sem discutir se a determinação legal do uso da forma legislativa no tratamento de matéria em princípio regulamentar deve ser em absoluto tida por inadmissível — na hipótese em apreço, em qualquer caso, isso interfere de modo claramente excessivo e desproporcionado com o exercício da função administrativa típica do Governo [da função que constituintemente lhe cabe enquanto «órgão superior da

Administração Pública» (artigo 185.º)], afectando aquele mínimo de «autonomia» que no exercício de tal função não pode deixar de ser-lhe reconhecido, em nome do princípio da «separação e interdependência dos órgãos de soberania» (que outra coisa não é, do meu ponto de vista, que o princípio da divisão dos poderes), consignado no artigo 114.º, n.º 1, da Constituição. Por esta razão, pois, entendi que a norma em causa — impondo uma substituição funcional do Governo-administrador pelo Governo-legislador e ultrapassando assim, por outras palavras e em suma, limites «funcionais» aos poderes de conformação do legislador, no sentido em que destes se fala no acórdão, a propósito do artigo 25.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86 (n.º 12) — viola igualmente os princípios que emergem da conjugação dos dois preceitos constitucionais citados. — *José Manuel Cardoso da Costa*.

#### Voto de vencido

I — Foi decidido que as normas dos artigos 10.º, n.ºs 5 e 8, 13.º, n.º 3, 14.º, n.º 2, 18.º, n.º 2, 26.º, 58.º e 88.º da Lei n.º 49/86 não ofendem o princípio da separação de poderes, consignado nos artigos 113.º e 114.º da Constituição, pelo que não padecem da inconstitucionalidade arguida pelo Sr. Primeiro-Ministro.

Não se acolheu a melhor doutrina, como procurei demonstrar.

A C. Const. tomou posição sobre problema similar no parecer n.º 16/79, de 21 de Junho, e ali se sustentou que do «facto de os artigos 113.º e 114.º falarem, antes que em 'poderes', em 'órgãos de soberania' e na sua 'separação' e 'interdependência' não é legítimo concluir que a nossa Constituição recusou e afastou o conteúdo essencial da ideia da divisão dos poderes. Bem pelo contrário, o sistema do poder político nela consignado, como sistema próprio de um Estado de direito democrático, só se deixa apreender na sua essência e na sua desejável harmonização quanto interpretada à luz do núcleo essencial daquela ideia: ela foi, é e por certo continuará a ser um dos *essentialia* do conceito de Estado de direito democrático e a sua violação sinal de tentativa ilegítima de reabilitação do princípio da *concentração* de poderes. Nesta medida bem poderá continuar a afirmar-se — com o artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 — que 'qualquer sociedade em que não esteja estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição!'.»

E, depois de assinalar as dúvidas e dificuldades que pode haver em definir o alcance concreto do princípio, bem como o facto de este não ser levado às últimas consequências lógicas pela Constituição, acrescentava:

Nada disto, porém, impedirá a existência de largo consenso quanto ao núcleo essencial do princípio. Ele radica em duas direcções: por um lado, na de que a função legislativa é atribuída, em princípio, ao Parlamento, a função executiva ao Governo, a função judicial aos tribunais; por outro, na de que os órgãos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário se controlam ou limitam mutuamente, de tal forma que o poder do Estado resulte e a liberdade das pessoas seja protegida. E daqui já deverá concluir-se que haverá inconstitucionalidade — por violação da norma do artigo 114.º, n.º 1, ou do princípio constitucional da divisão e repartição de funções entre os diferentes

órgãos de soberania — sempre que um órgão de soberania se atribua, fora dos casos em que a Constituição expressamente o permite ou impõe, competência para o exercício de funções que essencialmente são conferidas a outro e diferente órgão.

E a respeito do problema então em apreço concluiu a Comissão:

Sendo assim, ao obrigar o Governo a dar forma de decreto-lei à decisão de cessar qualquer intervenção, o legislador ordinário vincula ilegítimamente à forma legislativa um acto materialmente administrativo, altera arbitrariamente a natureza do acto em causa e, nesta medida, subverte a repartição de competências constitucionalmente estabelecida. Por isso, a violação do artigo 114.º, n.º 1, é inarredável. [Cf. o vol. 8.º, pp. 210 e segs.]

Parece não ser divergente a posição de Marcelo Rebelo de Sousa ao sustentar:

E não se diga que a nossa Constituição e o sistema de governo nela consagrado se apartam da divisão de poderes, como partilha das funções do Estado pelos diversos órgãos de soberania, na base da delimitação de áreas de reserva e cooperação ou de concorrência. [Cf. *Estudos de Direito Público*, n.º 12, *A Constituição de 1976, o Orçamento e o Plano*, p. 29, nota 22.]

Entende é que se deve distinguir a «divisão de poderes» da «separação de poderes», a qual está ligada a uma delimitação constitucional da repartição de funções do Estado com coincidência rígida e fixista de uma função com um só órgão de soberania (*ob. cit.* e *loc. cit.*).

A. Lobo Xavier, a propósito da questão de saber se, em matéria de autorizações contidas no Orçamento, estas últimas devem ser encaradas como autênticas imposições de legislação, pronuncia-se pela seguinte forma:

A verdade é que alguns argumentos se poderiam alinhar a favor desta ideia porventura ousada. Poder-se-ia figurar uma obrigação, imposta ao Governo, de elaborar legislação em obediência ao objecto, sentido e extensão das autorizações, em nome da tarefa, que lhe compete, de executar o Orçamento, no exercício da qual deve «aprovar os decretos-leis contendo as disposições necessárias a tal execução». [Cf. o artigo 16.º da Lei n.º 40/83.]

Por outro lado, esta obrigação poderia ainda apoiar-se na chamada «regra da veracidade» do Orçamento, embora entre nós ela não seja normalmente referida pela doutrina nem encontre qualquer expressão normativa. Segundo esta regra, a previsão orçamental deve aproximar-se, tanto quanto possível, da realidade; assim, se a expressão numérica da previsão das receitas tributárias depende da legislação a emanar pelo Governo ao abrigo das autorizações pedidas na proposta de orçamento, a não elaboração ulterior dessa mesma legislação constituirá, de alguma forma, uma violação do próprio conteúdo orçamental.

Parece-nos, contudo, que não será de ir tão longe. A razão está, com certeza, do lado de Cardoso da Costa, quando afirma que tais autorizações legislativas envolvem a «definição de grandes

limites e linhas de orientação», que o Governo não poderá ultrapassar ou contrariar, sendo, no entanto, a sua utilização uma «questão política, que não jurídica».

Desde logo, não se vê que figura da «imposição de legislação governamental» encontre, neste caso, acolhimento no nosso quadro constitucional das relações entre o Parlamento e o Executivo. Depois, a execução do Orçamento não assume um significado unívoco em relação a todos os seus elementos, nem sequer representa todo o Orçamento — como vimos vendo —, um «conjunto de estritas vinculações para o Governo» [*Revista de Direito e Economia*, ano IX, n.ºs 1-2, Janeiro-Dezembro de 1983, p. 233.]

Jorge Miranda é bastante incisivo ao escrever:

[...] nenhum órgão, mesmo legislativo, pode obrigar outro, mesmo se também legislativo, a conferir forma de lei a qualquer acto da competência deste — não pode, seja qual for a natureza da competência, por directa imposição do princípio da separação de órgãos constitucionais (1); e não pode, especificamente, quando a competência seja administrativa, porque a forma de lei não é para o exercício da competência não legislativa (2). [Cf. *Funções, Órgãos dos Actos do Estado, Apontamentos das Lições*, Lisboa, 1986.]

Por outro lado, o artigo 201.º da CRP atribui também ao Governo competência legislativa. Está ali previsto que o Governo possa fazer decretos-leis em três casos: no de matérias não reservadas à AR; no de matérias de reserva relativa, com sua autorização; no de desenvolvimento de leis de bases. Mas o que não está previsto é que o Governo possa ser obrigado a fazer decretos-leis em qualquer dos três casos. Por conseguinte, a competência legislativa do Governo é uma competência autónoma, livre, que ele exerce ou não exerce conforme queira. Não é permitido à AR constranger o Governo a legislar, como o inverso também não é consentido (cf. parecer junto, do Prof. Teixeira Ribeiro).

Nalgumas das normas citadas (entre outras, v. o n.º 2 do artigo 18.º) determina-se ao Governo que use a forma de decreto-lei, quando seria mais correcto expedir-se um regulamento. Daí colocar-se também o problema de saber se a AR pode determinar que o Governo *regulamente* certas matérias por decreto-lei.

Poderia argumentar-se no sentido afirmativo, alegando que se estaria apenas perante um reforço de garantias pela inclusão em lei formal de actos materialmente de administração. No entanto, o argumento não procede, pois tal conduziria o Parlamento a converter-se, se o pretendesse, em órgão supremo da Administração Pública e derogaria o princípio da divisão dos poderes e o disposto no artigo 185.º da Constituição, que arvora o Governo em órgão supremo da Administração Pública (cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *ob. cit.*, p. 30, nota 22).

Para além disso, a conferir-se tão amplos poderes ao Parlamento, transformar-se-ia o regime parlamentar ou semipresidencialista que nos rege em sistema de governo representativo convencional (cf. Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, t. 1.º, p. 364, Almedina, Coimbra).

Cumprido ao Governo expedir *regulamentos* para a boa execução das leis. E, para além disso, também lhe cumpre emitir os diplomas de *desenvolvimento* de leis de bases dos regimes jurídicos [cf. o artigo 115.º, n.º 2, e a alínea b) do artigo 201.º da CRP].

Ora, só nesta última hipótese (e também, claro está, quando usa uma autorização legislativa) está o Governo obrigado a usar a forma de *decreto-lei*. Fora de tais hipóteses, tipicamente previstas na Constituição, a *regulamentação* de leis propriamente ditas deverá ser feita por diploma regulamentar, de harmonia com o disposto na alínea c) do artigo 202.º da Constituição.

Dir-se-á, porém, que a Constituição não fornece qualquer critério de definição da fronteira material entre o domínio legislativo e o domínio regulamentar (cf. Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, vol. II, p. 55, nota III), e daí ser lícito ao Governo poder optar, em muitos casos, pela forma de decreto-lei. De qualquer modo, tal não lhe pode ser imposto pela AR, pelas razões já expostas.

De sublinhar até que a doutrina de Canotilho e Vital Moreira segundo a qual a Constituição não fornece qualquer critério de definição de fronteira material entre o domínio legislativo e o domínio regulamentar é contestada por Marcelo Rebelo de Sousa quando escreve:

É possível uma definição material das funções legislativa e administrativa, que não seja mero produto de congeminções doutrinárias, antes traduza o conteúdo constitucional. Existe na Constituição uma clara fronteira material entre as duas funções, como o demonstra o citado artigo 26.º, n.º 3, e sobretudo entre as alíneas a) e c) do artigo 165.º e a separação nítida entre os artigos 201.º, n.º 2, e 202.º, alínea b). A Constituição fornece-nos pistas importantes para a substância do domínio da reserva de competência correspondente à função administrativa e que a função legislativa não pode usurpar — é o caso das alíneas d) e e) do artigo 202.º [Cf. «10 Questões sobre a Constituição, o Orçamento e o Plano», in *Nos Dez Anos da Constituição*, pp. 140 e 141.]

Não é necessário tomar posição favorável à construção de Rebelo de Sousa para se concluir que existe em tais hipóteses uma violação do princípio da divisão dos poderes. É que, como já se frisou, ainda quando se aceite a doutrina oposta, a AR não pode impor ao Governo que adopte a forma de decreto-lei ou regulamento. Este e só este é que poderá decidir na matéria. Procedendo-se como se procedeu violou-se também, por este motivo, o princípio da separação dos poderes.

II — Para se chegar à solução que fez vencimento acolheu-se doutrina semelhante à constante do Acórdão n.º 48/84, de 31 de Maio de 1984, onde se decidiu:

Efectivamente, ao contrário do que acontece com a generalidade das autorizações legislativas constantes da lei do orçamento, não se refere aqui que «fica o Governo autorizado» a aprovar determinadas medidas legislativas, antes se estabelece que «deverá o Governo» proceder a uma revisão do Código do Imposto Complementar.

Terá esta formulação qualquer relevância do ponto de vista estritamente jurídico?

Pensamos que não.

O facto de o preceito se encontrar redigido *de forma injuntiva para o Governo não altera a sua natureza. Ele valerá como uma injunção no plano político, mas tal não obsta a que, no plano jurídico, possa valer como uma autorização legislativa* que o Governo poderá ou não utilizar, conforme melhor entender.

E, para além do mais, afigurar-se-ia absurdo que, com fundamento numa formulação demasiado vinculativa para o Governo, se viesse sustentar que a disposição nem como autorização legislativa poderia valer.

A diversidade de redacção entre o n.º 7 do artigo 16.º e as restantes disposições da Lei n.º 42/83 que concedem autorizações legislativas ao Governo justifica-se, aliás, pela circunstância de aquele dispositivo ter sido introduzido na referida lei não por iniciativa do Governo, mas na sequência de uma proposta subscrita por vários deputados.

15 — Uma outra questão que se poderia levantar a propósito deste n.º 7 do artigo 16.º da Lei n.º 42/83 seria exactamente a da legitimidade de uma autorização legislativa concedida pelo Parlamento e não solicitada pelo Governo.

Esta problemática foi, aliás, embora incidentalmente e a propósito do artigo 15.º, suscitada na própria discussão da lei do orçamento pelo Ministro do Estado e dos Assuntos Parlamentares, que afirmou então:

É que, para além de todos os problemas que foram colocados, há um outro que gostaria de sujeitar à reflexão da Câmara, que é o da figura da autorização legislativa não solicitada. Embora não sendo o momento de o discutirmos, parece-me que a referida figura é uma alteração no campo do próprio conceito de autorização legislativa.

*Não parece, porém, que no plano dos princípios se deva considerar necessariamente aberrante a concessão de uma autorização legislativa não solicitada.*

Efectivamente, tal figura justifica-se, designadamente, quando, como no caso presente, não se encontrando a Assembleia em condições de legislar, ela própria, sobre determinada matéria, opta por conceder uma autorização legislativa ao Governo, responsabilizando-o politicamente pela emissão das medidas legislativas adequadas, de acordo com certos princípios constantes da própria autorização.

É óbvio que em tais casos não fica o Governo juridicamente obrigado a aprovar a legislação em causa. Mas tal constitui mais um argumento no sentido de se não ver motivo para considerar constitucionalmente ilegítimas as autorizações legislativas não solicitadas. [Cf. *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, t. 3, pp. 23 a 25; *itálicos meus.*]

No texto deste acórdão, em que fiquei vencido, não se sustenta com igual transparência a doutrina do aresto a que já nos referimos e do qual até se transcreveram alguns trechos. Mas resulta claramente, apesar disso, que se perfilha idêntica orientação.

Basta, para se chegar a tal conclusão, ter em atenção o que ficou escrito, nomeadamente, a fls. 10, 11,

12, 13, 25, n.º 9, 26, 27 e 28, que se dão por inteiramente reproduzidas.

A construção é brilhante, mas parte de premissas erradas, isto salvo o devido respeito, pelo que a conclusão é forçosamente inexacta. Disso me apercebi quando subscrevi aquele primeiro aresto.

III — Diz-se no acórdão citado que o facto de o preceito se encontrar redigido de forma injuntiva para o Governo não altera a sua natureza. Ela valerá como uma «injunção» no plano político, mas tal não obsta a que, no plano jurídico, possa valer como uma autorização legislativa que o Governo poderá ou não utilizar, conforme melhor entenda, e, ainda, que não parece aberrante a concessão de uma autorização legislativa não solicitada. E conclui-se que em tais casos não fica o Governo juridicamente obrigado a emitir a legislação em causa.

Ora, não é assim. Tanto na hipótese decidida naquele aresto como na *sub iudice*, a AR não quis conceder uma autorização legislativa. Determinou, sim, ao Governo que legislasse sem este o ter solicitado, como lhe incumbia, se o quisesse fazer em matéria de competência reservada da AR.

Proferiu-se uma «ordem», não se deferiu um «pedido».

Parte-se do princípio de que a vontade hipotética ou conjectural da AR e do Governo era a de considerar a «injunção» como uma autorização legislativa.

Não é assim, porém. Quer a AR quer o Governo entenderam a «injunção» como tal, tanto assim que o Primeiro-Ministro veio pedir a declaração de inconstitucionalidade das normas referidas.

De resto, é do domínio público que não existia uma tão grande harmonia entre aqueles dois órgãos de soberania que fizesse presumir que um deles, *sponte sua*, quisesse conferir ao outro poderes que só a si cabiam.

Desta forma, é o T. Const. que vem proceder à «conversão» de um «acto jurídico», ou melhor, de «acto legislativo», noutro de «espécie e natureza diferentes». E quando é manifesto que nenhum dos órgãos de soberania referidos quis e entendeu a «injunção» como simples «autorização legislativa». Não existe preceito constitucional que autorize tal «conversão» e que atribua ao T. Const. competência para oficiosamente a fazer. E *não podemos perder de vista que é no plano jurídico, e não no político, que nos encontramos quando se procede à dita «conversão»*. Ora, ela só seria lícita se houvesse preceito a consenti-la e se devesse presumir que era essa a vontade conjectural da AR e do Governo.

E não pode também aceitar-se a «conversão» porque, como procuraremos demonstrar noutro momento, falta um elemento essencial da autorização legislativa, que é a solicitação formulada pelo Governo. Por outro lado, é princípio geral que, fora do domínio da autonomia da vontade, a «conversão» de um «acto jurídico» noutro de espécie e natureza diferentes só é possível quando a lei o permitir.

E não se diga que não existe «conversão» alguma, porque a «natureza» do «acto jurídico» é a mesma; que há até «identidade» entre os dois «actos jurídicos». Este é mais um dos vícios da construção de que discordamos.

A «injunção» é um «acto simples» ou «singular», constituído por um «facto só». A «autorização legislativa» pressupõe um «facto complexo», constituído por dois factos relacionados entre si: dois factos agre-

miam-se num facto único, tornando-se necessário o concurso de ambos para a produção de determinado efeito jurídico. Dito de outro modo, o «pedido de autorização», formulado pelo Governo, conjugado com a anuência da AR, é que permite o aparecimento da «autorização legislativa». «Esta», a «autorização legislativa», depende, assim, de uma pluralidade de «factos jurídicos». Ao Governo pode não interessar em determinado momento legislar sobre matéria da competência da AR e, no entanto, ficaria «obrigado» politicamente a fazê-lo sempre que a AR assim o entendesse, apesar de esta o poder fazer. Muito menos se poderia admitir a «conversão» da «injunção» em «recomendação» nos casos de competência concorrential, porque, como já se acentuou, a competência legislativa do Governo é uma competência autónoma, livre, que ele exerce ou não exerce conforme queira.

Por todos estes fundamentos dir-se-á, salvo sempre o devido respeito, que não se pode entender juridicamente como autorização legislativa aquilo que objectiva e subjectivamente é uma «injunção». Isso envolve uma alteração da sua «natureza jurídica» que nem a Constituição nem o direito ordinário consentem.

Creio, assim, que a interpretação em causa se traduz numa «substituição do legislador» pelo T. Const., o que não se afigura curial.

IV — Mas há mais. As autorizações legislativas revestem a forma de lei e, embora a Constituição não o diga, a *iniciativa legislativa originária compete apenas ao Governo*, não podendo a AR, por sua iniciativa, conceder autorizações legislativas (v. o Regimento da Assembleia da República, artigo 191.º). *Há áreas de iniciativa reservada*, quer porque isso resulta expressamente da Constituição, quer porque isso decorre implicitamente da própria natureza especial de certas leis. *Assim, são reserva de iniciativa legislativa do Governo a lei do plano e o Orçamento, bem como as leis de autorização legislativa* (cf. Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., pp. 204 e 210).

E não pode esquecer-se que o Executivo, ao legislar sobre matérias reservadas do Parlamento, «age em nome próprio», e não em nome daquele (cf. Canotilho, *Direito Constitucional*, 3.ª ed., p. 634).

Competindo, assim, apenas ao Governo a iniciativa legislativa originária, no domínio das autorizações legislativas a AR não pode antecipar-se àquele para conferir uma autorização legislativa, porque o pedido do Governo constitui um elemento essencial ou um pressuposto da lei de autorização legislativa.

Dito de outro modo, o pedido de autorização é um elemento constitutivo do acto legislativo ou um seu pressuposto necessário.

Se a AR o fizer, se conceder a autorização legislativa sem prévia solicitação do Governo, os elementos e os pressupostos do acto legislativo, ou seja, da autorização legislativa, não ficam em conformidade com o modelo constitucional. Daí seguir-se, como consequência necessária, a inconstitucionalidade da concessão de uma autorização legislativa não pedida pelo Governo.

V — No citado Acórdão n.º 48/84 entendeu-se que a circunstância de o Governo não ficar juridicamente obrigado constitui um argumento no sentido de não se ver motivo para considerar constitucionalmente ilegítimas as autorizações legislativas não solicitadas.

Mas afirma-se que, a haver um «injunção», ela vale como tal no plano político.

No presente aresto, apesar de o mesmo não ser dito expressamente, parece-me dever inferir-se que não se repudia a afirmação feita no outro acórdão. E compreende-se que exista alguma coincidência nas duas decisões, uma vez que atribuem à responsabilidade política do Governo perante a AR uma dimensão da qual divergimos.

A responsabilidade política conexas-se com o princípio do Estado de direito democrático: responsabilidade pelos actos praticados no exercício de competências constitucionais ou legais, directa ou indirectamente cobertos pela legitimidade democrática. A responsabilidade política é também uma responsabilidade juridicamente conformada através de diversos mecanismos (cf. Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 2.º vol., p. 84).

Na responsabilidade política *stricto sensu* é elemento essencial a confiança política do órgão perante o qual ela se efectiva no titular ou titulares dos órgãos que ela vincula, confiança que supõe uma certa consonância ou, pelo menos, ausência de conflitualidade de princípios e de actividades políticas (cf. Marcelo Rebelo de Sousa, in *Sistema do Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*, p. 46).

A concepção de responsabilidade política pode tomar-se em dois sentidos:

- a) Em sentido amplo, a ideia de responsabilidade política traduz-se num acervo de mecanismos em que se traduzem as relações de confiança do Governo face ao Parlamento. Por exemplo, são manifestações de responsabilidade política neste sentido não só a votação de moções de censura ou confiança, mas outrossim as interpelações parlamentares ao Governo;
- b) Em sentido restrito, a responsabilidade política conexas-se com a continuação ou demissão do Governo. Nesta perspectiva, os meios adequados para a efectivar serão, principalmente, a moção de censura e a moção de confiança, mas não, por exemplo, uma simples interpelação (cf. *O Sistema do Governo Semipresidencial*, de Isaltino Moraes, Ferreira de Almeida e Leite Pinto, pp. 40 e 41).

O desenvolvimento da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento também não se afasta, no nosso sistema, do clássico modelo parlamentar: ou se trata de uma iniciativa da AR através de uma moção de censura [artigo 198.º, n.º 1, alínea f)]; ou se trata de uma iniciativa do próprio Governo através de uma moção de confiança [artigos 166.º e 168.º, n.º 1, alínea e)] (cf. Canotilho, in *Direito Constitucional*, 4.ª ed., p. 547).

As principais disposições da Constituição que revelam a responsabilidade política do Governo perante a AR são as seguintes: artigos 159.º, alíneas c) e d), 164.º, 165.º, alíneas a) e c), 166.º, alíneas d) e e), 168.º, n.º 2, 172.º, 193.º, 194.º, 195.º, 196.º e 197.º

Mas a existência de responsabilidade política significa que haja subordinação política?

A resposta negativa impõe-se.

Marcello Caetano escreveu que se chama «governo parlamentar» ao que é exercido por um gabinete, formado segundo as indicações do Parlamento, da sua confiança e perante ele responsável politicamente sob a égide de um chefe de Estado irresponsável. Ao contrário do que sucede no *governo convencional*, aqui o Governo é um órgão independente da Assembleia,

embora obrigado a proceder com o acordo dela (*Manual da Constituição*, t. 1, p. 366).

Mais incisivo é Canotilho quando sustenta:

Todos os órgãos constitucionais de soberania são «poderes constituídos» igualmente ordenados pela Constituição. Não se quer dizer com isto que a lei fundamental não estabeleça relações de controle e interdependência. Assim, por exemplo, os órgãos do «poder judicial» estão submetidos às leis e decretos-lei da Assembleia da República e do Governo (artigo 206.º); o Governo depende da Assembleia da República no que respeita ao exercício da função legislativa relativamente a certas matérias (cf. os artigos 167.º e 168.º); os órgãos com competência legislativa (Assembleia da República, Governo e Assembleias Regionais) estão sujeitas à declaração de inconstitucionalidade das leis pelo Tribunal Constitucional (artigos 213.º, 277.º e segs.). Todavia, a posição dos órgãos constitucionais de soberania é sempre uma posição *equiordenada*. A Constituição considera-os a todos como órgãos constitucionais de soberania [...] e, por isso, as relações intercorrentes entre órgãos que exercem funções de soberania são *relações de paridade* e não relações de «*substituição*» ou de «*subordinação*». [Cf. *Direito Constitucional*, 4.ª ed., pp. 539 e 540; itálicos meus.]

Portanto, há que distinguir «responsabilidade política» de «relações de subordinação» e concluir que o «poder executivo» não é um poder subordinado ao «poder legislativo». O Governo responde perante a AR, *mas só nos termos e nos casos em que a Constituição o estabelece*.

Ora, não há preceito constitucional que permita à AR «ordenar» ao Governo que legisle quer em matéria da sua exclusiva competência, quer em matéria de competência concorrential. Logo, não pode haver «injunção» quer num caso, quer noutro.

Sendo assim, se a AR proferir tais «determinações», o Governo não fica obrigado a cumpri-las *em qualquer plano* (jurídico ou político), porque as referidas «ordens» não podem ser havidas como «autorizações legislativas» ou «recomendações», uma vez que são dadas sem credencial constitucional. Só este entendimento harmoniza o «princípio da divisão de poderes» com a responsabilidade do «poder executivo» perante o «poder legislativo» nos regimes parlamentares e semi-presidencialistas. Se o Governo for confrontado com situações do tipo das referidas, não fica obrigado a cumprir, porque inexistente não só dever jurídico, como também dever político. Se o Parlamento excede os seus poderes, se invade indevidamente a esfera de acção de outro órgão de soberania, carece de competência para o fazer, quer no plano jurídico, quer no político.

Outro entendimento conduziria à inobservância de um dos princípios fundamentais do Estado de direito que é o da divisão de poderes entre órgãos de soberania (v., por todos, *O Sistema de Governo Semipresidencial*, já citado a fl. 23).

Por estes fundamentos, os actos assim praticados estão eivados de vício de inconstitucionalidade por violação dos artigos 113.º e 114.º da CRP.

No artigo 58.º determina-se:

O Governo proporá à Assembleia da República, com carácter de urgência, um conjunto articulado

de incentivos fiscais ao turismo, designadamente de exportação.

Existe uma certa *nuance* entre esta norma e as demais. É que nela não se impõe ao Governo uma obrigação de legislar, mas sim de apresentar propostas de lei. É irrecusável que o Governo, no exercício de funções políticas, tem competência para apresentar propostas de lei à AR, de harmonia com a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição. Discute-se apenas se tal competência é autónoma e, portanto, livremente exercida. Não se pode deixar de concluir pela afirmativa. Com efeito, a proposta de lei é a forma que reveste a iniciativa do Governo perante a AR, de harmonia com o disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 200.º e n.º 1 do artigo 170.º, ambos da Constituição. No entanto, tal competência só pode ser exercida mediante resolução do Conselho de Ministros, conforme dispõe o artigo 203.º, n.º 1, alínea *c*) (cf. Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 2.º vol., p. 293). Ora, tratando-se de iniciativa legislativa originária que compete apenas ao Governo, não pode a AR, por sua iniciativa, impor ao Governo que tome tal iniciativa (v., a propósito, o que Canotilho e Vital Moreira escreveram acerca das autorizações legislativas a fl. 204 da obra e volume citados). Daí que continua infringir-se o disposto nos artigos 113.º e 114.º, e agora também o n.º 1 do artigo 170.º, a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 200.º e a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 203.º, todos da Constituição.

No artigo 87.º ficou consignado:

De acordo com a Resolução da Assembleia da República n.º 26/86, de 3 de Novembro, é nula a cessação dos contratos de trabalho operada por força da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 209-A/87, de 28 de Julho, com reposição em vigor, para todos os efeitos, dos contratos de trabalho em que sejam parte a CNP, E. P., vigentes à data da entrada em vigor do referido decreto-lei, com garantia aos trabalhadores dos direitos e regalias adquiridos.

Diz-se na petição que esta norma afronta o disposto no artigo 172.º da Constituição sobre os efeitos da recusa de ratificação pela AR de um decreto-lei, efeitos esses que são, nos termos do preceito constitucional citado, meramente *ex nunc*.

Entendo, porém, que não se devia tomar conhecimento do pedido em relação a esta norma. Já noutra ocasião sustentei que o T. Const. não tinha competência para conhecer dos recursos em que estivessem em causa as denominadas «leis medida» (cf. o Acórdão n.º 26/85, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 96, de 26 de Abril de 1985).

Ali se escreveu:

É conhecida a polémica doutrinária em torno da questão relativa às características essenciais das normas jurídicas, designadamente no que respeita ao problema de saber se o conceito de norma se deve restringir aos comandos gerais e abstractos ou se, pelo contrário, se deve estender igualmente aos comandos individuais e concretos.

Não tenho hesitações em entender o que é norma jurídica. A definição tradicional de norma jurídica é a seguinte: «Comando (ou regra de conduta) geral, abstracto e convencional, ditado pela autoridade competente.»

É duvidosa a caracterização da norma jurídica como imperativo. Não há motivos suficientes, porém, para lhe recusar a generalidade e a abstracção. O geral contrapõe-se ao individual e o abstracto ao concreto.

Uma lei (no sentido de norma) não pode nunca ser individual e concreta, pois, de outro modo, violar-se-ia o princípio da igualdade perante a lei.

A propósito das chamadas «leis medida», Mário Esteves de Oliveira escreve:

Recusamo-nos a aceitar que tais actos individuais e concretos provenientes de órgãos legislativos, não obstante serem tomados sob a forma de «lei», possam ser considerados, sem mais, como manifestações de função legislativa: a generalidade e a abstracção da norma legal não são dogmas do liberalismo, fruto do pensamento rousseauiano, mas a verdadeira trave mestra de um Estado de direito [...] (V. *Direito Administrativo*, vol. 1.º, p. 22.)

Portanto, tem de se entender a um conceito material de norma, e não formal.

Noutro momento, com inteira pertinência, o mesmo autor escreve:

Será de aceitar a afirmação de que, por dimanarem de um órgão legislativo e serem praticados sob a forma de lei, tais diplomas, mesmo que contenham actos materialmente administrativos, se devem considerar como actos legislativos?

Não nos parece.

É que, segundo julgamos, está constitucionalmente consagrada entre nós a obrigatoriedade de distinguir as funções estaduais de acordo com critérios materiais, e não com base em considerações orgânico-formais.

E, se assim for — como esperamos poder demonstrar —, não hão-de ser a forma ou a origem dos actos estaduais que servirão como critérios para determinar que função se exerceu através deles; ao invés, será o seu conteúdo o critério decisivo para esse efeito.

Confrontem-se, a este propósito, os artigos 201.º e 202.º da CRP.

Aí se diz: «Compete ao Governo»:

Artigo 201.º: *no exercício de funções legislativas, fazer decretos-lei;*

Artigo 202.º: *no exercício de funções administrativas, fazer regulamentos e praticar actos [alíneas c), e) e g)].*

É quanto basta para demonstrar que o nosso legislador constituinte tomou a função estadual exercida como critério para a determinação da forma do acto, e não esta como índice daquela: *só quando exerce funções legislativas é que o Governo está autorizado a fazer decretos-leis.*

Do mesmo modo para a função administrativa: quando a exerce, o Governo deve praticar «actos» ou fazer «regulamentos», não podendo enveredar pelas formas próprias do exercício da função legislativa (os decretos-leis).

Constitucionalmente, não pode, portanto, qualificar-se como lei o comando emanado no exercício da função administrativa.

O que aqui se disse para o Governo vale igualmente para os diplomas dimanados da AR: também aí, a forma legislativa só pode ser usada no exercício de funções legislativas — é o que resulta da conjugação do n.º 2 do artigo 169.º com as alíneas b), c) e d) [e, eventualmente, a alínea g) também] do artigo 164.º

Quer dizer que entre nós os órgãos legislativos não gozam de liberdade para escolher a forma de dar aos seus actos: antes devem utilizá-la consoante a competência que exercem em cada manifestação da sua vontade.

Em conclusão: a lei e o decreto-lei que contém actos pertencentes à função administrativa não podem qualificar-se, constitucionalmente, como diplomas legislativos.

E será verdadeiro o outro argumento segundo o qual o Governo e a AR podem optar, nos diplomas legislativos, por uma formulação individual e concreta, já que nada obriga a que as leis tenham um conteúdo geral e abstracto?

Também aqui nos parece passível de crítica a posição jurisprudencial.

Em primeiro lugar notar-se-á a fragilidade lógica do argumento jurisprudencial, que bem pode dizer-se estar eivado de petição de princípio, porque o que está em causa — e é necessário demonstrar — é, precisamente, saber se a lei pode deixar de ser geral e abstracta.

Depois, julgamos que a afirmação de que a lei pode ter conteúdo individual e concreto deve ser confrontada com alguns princípios constitucionais, nomeadamente com o artigo 13.º, n.º 1.

Aí se contém o chamado «princípio da igualdade perante a lei».

O sentido generalizadamente aceite desse princípio é o de que por ele se vincula o legislador a tratar de modo igual aquilo que é essencialmente igual: a lei deve, pois, conter disciplina jurídica semelhante para todas as pessoas ou situações que revistam as mesmas características de facto, não sendo constitucionalmente legítimo dar um determinado tratamento a umas e não o assegurar igualmente em relação às outras.

Ora, uma lei individual e concreta que sujeita a certa disciplina jurídica um ou vários cidadãos individualizados, uma ou várias situações especificadas, viola o referido princípio da igualdade, na medida em que deixa, ou pode deixar, fora dessa disciplina outros cidadãos ou outras situações factualmente iguais e que mereceriam, portanto, o mesmo tratamento jurídico.

Para que se possa considerar observado o princípio do artigo 13.º da CRP é necessário, portanto, que o pressuposto ou requisitos através dos quais se definem as pessoas e as situações abrangidas sejam indicados de forma abstracta: o princípio de igualdade será respeitado se a lei disser, por exemplo, que «os proprietários urbanos com rendimento superior a 1000 contos pagarão 20% de contribuição predial». Mas, se a lei tiver um conteúdo individual e concreto — «A pagará 20% de contribuição predial urbana quando o seu rendimento seja superior a 1000 contos» —, é evidente que o princípio da igualdade foi infringido por não se sujeitarem à mesma taxa os restantes proprietários com iguais rendimentos prediais e urbanos.

É certo que à posição aqui defendida pode ser oposto um argumento *a contrario* retirado do n.º 3 do artigo 18.º da CRP, nos termos do qual «as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto». Se assim é, dir-se-ia, as outras leis, aquelas que não são restritivas dos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição, podem deixar de revestir carácter geral e abstracto.

Contra esta maneira de argumentar deve, porém, contrapor-se a manifesta e consabida falibilidade dos raciocínios *a contrario sensu*, nomeadamente quando desacompanhados de qualquer outra razão de ordem formal ou material, como é o caso.

E no sentido inverso — portanto, no sentido por nós proposto — militam algumas outras razões.

Assim, o n.º 2 do artigo 16.º da CRP manda interpretar os preceitos constitucionais relativos aos direitos, liberdades e garantias — entre os quais se encontra o princípio da igualdade perante a lei — de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Ora, esta consagra inequivocamente, no seu artigo 7.º, o entendimento de que «a igualdade perante a lei» é também «direito, sem distinção, a uma igual protecção da lei».

Do que precede podemos, pois, concluir que não existe para o legislador a tal liberdade de opção entre o preceito geral e abstracto ou o comando individual e concreto; constitucionalmente, a lei tem de revestir carácter geral e abstracto, sob pena de violação do princípio da igualdade.

Isto não quer dizer, obviamente, que o legislador não tenha liberdade para escolher, dentro de cada situação da vida real, aqueles requisitos que considera determinantes para efeitos de delimitar o âmbito da previsão legal, daí resultando que a extensão desta possa ser maior ou menor. Não viola o princípio da igualdade, evidentemente, uma lei de expropriação que se aplique apenas aos «proprietários de prédios rústicos não cultivados no Alentejo», na medida em que a previsão legislativa continua a ser formulada por forma geral e abstracta, o que torna possível que qualquer cidadão (ou prédio) se encontre, ou possa vir a encontrar, no âmbito da disciplina legal.

Finalizando, dir-se-á que, do nosso ponto de vista, um diploma que contenha um acto materialmente administrativo, ainda que seja emanado sob a forma legislativa, não pode considerar-se uma manifestação da actividade legislativa por a isso se oporem o princípio da distinção material das funções estaduais e o princípio da igualdade, consagrados nos artigos 164.º, 169.º, 201.º e 202.º e no artigo 13.º, todos da CRP. (Cf. *Direito Administrativo*, cit. pp. 24 e segs.)

Duvidoso será até que se esteja perante uma «lei medida».

Jorge Miranda, que admite a possibilidade da lei individual, não deixa, porém, de estabelecer restrições, ao escrever:

Não recusamos, porém, a possibilidade de lei individual, de lei directa ou aparentemente individual, contanto que por detrás do comando aplicável a certa pessoa possa encontrar-se uma prescrição ou um princípio geral.

Tudo parece estar em saber se a razão da medida concreta e individual que se decreta (tal

como o da lei posta perante a Constituição flexível) leva consigo uma intenção de generalidade, se corresponde a um sentido objectivo, a um princípio geral, por virtude do qual se alarga o âmbito da lei de maneira a abranger aquela medida, ou se, pelo contrário, se esgota na aplicação ou execução do que outra lei formal e material dispõe (ou disporia), sem exprimir um novo juízo de valor legal.

Uma coisa é então a lei individual ainda reconduzível ao cerne da generalidade, implícita ou indirectamente; outra coisa o acto administrativo sob forma de lei, simples decisão de um caso concreto e individual, simples aplicação de regra preexistente e só válida se com ela se conforma. Entretanto, a distinção nem sempre é fácil e nem sempre é feita. [Cf. *Nos Dez Anos da Constituição*, p. 180].

No caso parece que não se pode encontrar um princípio geral ou dizer-se que a «medida concreta» leva consigo uma «intenção de generalidade».

De todo o modo, recusamos às denominadas «leis medida» a natureza de norma jurídica, que o T. Const. é incompetente para conhecer do vício que às mesmas possa ser atribuído.

VII — Em relação às normas não estritamente orçamentais deve dizer-se: sustenta o Governo que a competência da AR para aprovar o Orçamento, embora exercida sob a forma de lei, é distinta da competência legislativa em sentido próprio e que o Orçamento não é o instrumento constitucionalmente idóneo para o exercício de outras competências que não a prevista na parte final da alínea g) do artigo 164.º da Constituição. E acrescenta que, apesar de a prática constitucional demonstrar alguma maleabilidade na utilização da lei do orçamento, dessa mesma prática se extrai com clareza a exigência de um mínimo de respeito pelo princípio do artigo 108.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, ou seja, pela ideia de que é vedada a inclusão nessa lei de disposições que não tenham qualquer relação específica com as disposições estritamente orçamentais nela contidas.

É a esta luz que, por violação dessa exigência, o Primeiro-Ministro arguiu a inconstitucionalidade dos artigos 25.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4, 70.º, n.ºs 1 e 2, 87.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 49/86.

No acórdão decidiu-se que nada obsta a que no orçamento se incluam normas que não tenham qualquer conexão com as disposições nele contidas.

Continua a discordar, pelas razões constantes do meu projecto de acórdão, da doutrina que obteve vencimento. Irei agora reproduzi-las.

Não há dúvida de que as leis orçamentais incluem correntemente no seu articulado disposições que vão muito para além da aprovação dos mapas de receitas e despesas e que, nesse sentido, não têm um imediato objectivo ou alcance financeiro.

Tal prática é reconhecida como lícita pela doutrina dominante, porquanto deixou de ser controvertido que o Orçamento é *uma lei* (cf. Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas*, p. 9).

Sobre o ponto é elucidativo o que escreve A. Lobo Xavier (em estudo já citado várias vezes), versando, em especial, o aspecto das normas «fiscais» inscritas na lei do orçamento:

Para as concepções formalistas do acto de aprovação parlamentar do Orçamento — segundo as quais o referido acto, porque formal, não pode

conter regras jurídicas —, a introdução de preceitos fiscais, ou de outra ordem, no documento orçamental seria inaceitável (cf., a propósito, o já citado artigo 81.º, III, da Constituição italiana). Sem querer, aqui, ir longe no tratamento deste tema, apenas diremos que a doutrina, entre nós, discutindo a natureza formal ou material do acto normativo que consubstancia a intervenção parlamentar no ciclo orçamental, tem-se inclinado para a última destas teses, sobretudo argumentando com o amplo poder de configurar o Orçamento que aos parlamentares pertence.

Mesmo assim, poder-se-ia discutir a bondade da inclusão de preceitos fiscais no Orçamento, em nome da inconveniência dos chamados *cavaliers budgétaires* ou *riders*. Com estas expressões têm-se designado matérias sem imediata incidência financeira que se incluem no Orçamento — quando reclamam, pela sua própria natureza, um processo legislativo autónomo — com o intuito de aproveitar um procedimento mais expedito ou, ainda, com a intenção de beneficiar da proverbial distração parlamentar aquando dos longos debates orçamentais.

Entre nós não há qualquer disposição constitucional ou legal que proíba a inclusão no Orçamento destes *cavaliers budgétaires*: Os artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 40/83, que se referem ao conteúdo da proposta de lei do orçamento, longe de estabelecerem um verdadeiro *numerus clausus* dos elementos do Orçamento, parecem antes indicar o conteúdo necessário daquele documento — porventura um conteúdo que apenas pode ter lugar no Orçamento —, sem impedirem a inclusão de outras matérias.

Sem embargo de entemos que, realmente, o Orçamento não deve incluir o tratamento de matérias que não estejam com ele estreitamente conexas, não nos inclinamos, de forma alguma, para considerar as autorizações legislativas sobre matéria fiscal — que faziam parte das leis do orçamento e fazem parte, hoje, do Orçamento — como algo de estranho, por natureza, àqueles documentos ou como disposições sem imediata expressão financeira. Julgamos, bem ao contrário, que a prática discutida, como Cardoso da Costa já salientou, contribui para a compreensão do programa financeiro do Executivo, sendo, portanto, aceitável que este queira revelar a vertente fiscal de tal programa através da formulação de pedidos de autorização legislativa, inseridos na proposta de orçamento. [Cf. *Revista de Direito e Economia*, ano 9.º, n.ºs 1 e 2, pp. 231 e segs.]

À licitude *constitucional* de inclusão na lei do orçamento de disposições não orçamentais não pode deixar, porém, de estabelecer-se um limite. E esse é o de que tais disposições não-de ter *algum relacionamento* com a matéria orçamental, com a função do Orçamento, com a finalidade da respectiva lei. É de exigir, pois, que as questões versadas nessas normas — para ser legítima a sua inserção nesta lei — tenham a ver directa ou, pelo menos, indirectamente (e isto já é conceder) com a sua matéria e finalidade; quanto àquelas que não tenham qualquer ligação com esta matéria, não poderão constar do Orçamento. E isto porque, sendo o Orçamento uma lei especial que só pode ser alterada por proposta do Governo, o alargamento do seu

âmbito para além das matérias que preenchem a sua função vem a traduzir-se, em relação às matérias excrecentes, numa limitação da competência da AR e da liberdade de iniciativa parlamentar (cf. A. Lobo Xavier, no local citado, a fl. 232).

A abertura consentida pela orientação vencedora *retira ao Orçamento a sua própria natureza*. O Orçamento é, por definição, um mapa de previsão de receitas e despesas. Se nele se pudessem incluir normas de toda a natureza, sem a mínima conexão com as matérias que preenchem a sua função, seria o caos.

Que dizer então, à luz destas considerações, das várias normas antes referidas?

a) Quanto ao artigo 25.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4, afigura-se ser razoável a inclusão na lei orçamental do primeiro desses preceitos, mas não dos restantes.

O n.º 1, com efeito, também tem a ver com o gasto de dinheiros públicos (é uma proibição de gastos com certa finalidade) e ainda pode dizer-se relacionado, pois, com a orçamentação das despesas; mas já as normas dos n.ºs 2, 3 e 4 não têm a mínima relação com o Orçamento. A sua inclusão na Lei n.º 49/86 traduz-se, pois, numa violação do n.º 1 do artigo 108.º da Constituição.

Em relação ao artigo 70.º, sustenta o Sr. Primeiro-Ministro que só matérias «substancialmente tributárias», e não «as de processo tributário», podem ser incluídas no Orçamento. Não se vê razão suficiente, porém, para se abrir a distinção pretendida. Com efeito, tanto as matérias substancialmente tributárias como as de direito adjectivo tributário podem ter relação com a previsão orçamental das receitas do Estado, podem ter reflexos na mesma. Por isso, não padece de inconstitucionalidade a norma em apreço.

O artigo 87.º, visto à luz do conteúdo possível da lei orçamental, afigura-se não poder deixar de se concluir pela sua inconstitucionalidade, por tratar-se de disposição sem nada a ver com a função e a finalidade de tal lei.

Isto que se diz do artigo 87.º valerá igualmente para o artigo 88.º

b) No artigo 89.º estipula-se:

1 — As alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, passam a ter a seguinte redacção:

d) Para a 5.ª fase — de 21 anos de bom e efectivo serviço docente prestado no ensino oficial ou equiparado;

e) Para a 6.ª fase — de 25 anos de bom e efectivo serviço docente prestado no ensino oficial ou equiparado.

Também no caso vertente é fácil reconhecer que o limite máximo do conteúdo da lei orçamental é ultrapassado. Com efeito, o artigo 89.º não tem a mínima conexão com a matéria que preencha a função de um orçamento do Estado. Daí mostrar-se violado o n.º 1 do artigo 108.º da Constituição.

Em síntese, as normas dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 25.º, bem como as normas dos artigos 87.º, 88.º e 89.º, padecem de inconstitucionalidade por violação do n.º 1 do artigo 108.º da Constituição.

Por todos estes fundamentos fiquei vencido.

Lisboa, 17 de Dezembro de 1987. — José Martins da Fonseca.

### Declaração de voto

Pelas razões constantes das declarações de voto que fiz nos Acórdãos n.ºs 26/85, de 15 de Fevereiro (no *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Abril de 1985), 150/86, de 30 de Abril (no *Diário da República* 2.ª série, de 26 de Julho de 1986), e 405/87, de 6 de Outubro (no processo n.º 57/87), entendo que o artigo 87.º do diploma em apreciação não reveste a natureza de «norma» para efeito de fiscalização de constitucionalidade: nesse ponto, não tomaria, pois, conhecimento do pedido, por incompetência do Tribunal. — *Mário de Brito*.

### Declaração de voto

1 — Não votei a decisão constante da conclusão do n.º 2, alínea b), sobre a *inconstitucionalidade do artigo 25.º, n.º 4*, quanto à exigência de um parecer prévio favorável do CCS sobre o conteúdo das mensagens publicitárias promovidas pelo Governo e pela Administração Pública.

Não compartilho do entendimento de que um tal requisito contenda indevidamente com os poderes constitucionais do Governo. Em primeiro lugar, julgo necessário sublinhar que essa norma não afectaria a liberdade de decisão do Governo quanto à necessidade e oportunidade de recorrer a meios publicitários com fins informativos; é evidente que tal parecer do CCS não poderia interferir no *se* e no *quando* da decisão, ficando inteiramente preservada a liberdade de decisão político-administrativa do Governo. Depois, no meu modo de ver as coisas, a intervenção do CCS estaria limitada à verificação da conformidade do conteúdo da mensagem publicitária com os *critérios legais* enunciados nos anteriores números do mesmo artigo 25.º, designadamente o n.º 2; portanto, o Conselho seria chamado a pronunciar-se não sobre a oportunidade ou conveniência da decisão governamental de recorrer à publicidade, mas apenas sobre o conteúdo da *mensagem* publicitária em si mesma, e, mesmo aqui, tão-somente quanto ao respeito pelos critérios legais, e não quanto a qualquer outro aspecto. Em terceiro lugar, o CCS limitar-se-ia a dar parecer positivo ou negativo (isto é, verificaria apenas se a mensagem proposta pelo Governo é ou não conforme à lei), não tendo qualquer poder para propor um *texto alternativo*, ou seja, para se substituir ao Governo na elaboração da mensagem. Finalmente, mesmo no caso de o Conselho dar parecer negativo, isso apenas obrigaria o Governo a substituir aquela mensagem por outra que se conformasse com os requisitos legais, não ficando de modo nenhum materialmente condicionado pelo Conselho quanto ao conteúdo da nova mensagem nem, muito menos, impedido de levar a cabo a publicação desejada.

Em suma, não vejo nenhuma razão para a afirmação do acórdão segundo a qual o Governo ficaria vinculado, nessa matéria, «não apenas aos limites e critérios definidos pelo legislador no n.º 2, mas ainda *aos critérios do dito Conselho*». Tenho por evidente que a única coisa que o dito Conselho poderia fazer seria justamente verificar a *observância dos critérios da lei*, não podendo formular critérios suplementares e conduzir-se de acordo com eles. De qualquer modo, mesmo que o preceito consentisse a interpretação suposta no acórdão, nada impediria uma interpretação restritiva, conforme à Constituição.

Por tudo isto, é ilegítimo censurar a referida disposição por ela supostamente limitar a discricionariedade política e administrativa do Governo e da Administração. Nada disso está na disposição censurada. A única coisa que ela determinava era que um *órgão constitucional independente* — aliás oriundo da AR — controlasse previamente a conformidade do conteúdo das mensagens publicitárias do Governo e da Administração com certos critérios legais, cuja legitimidade é inquestionável (como, aliás, se reconhece no acórdão). Não vejo o que é que há nisso de constitucionalmente intolerável.

2 — Também não acompanhei a decisão constante da 1.ª conclusão do acórdão, na parte em que conclui pela *não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental* (designadamente os artigos 25.º, salvo o n.º 5, 70.º, 87.º, 88.º e 89.º).

Na minha opinião, a lei do orçamento não pode conter mais do que o Orçamento, nas componentes que decorrem do artigo 108.º da CRP. A função constitucional da lei do orçamento é aprovar o Orçamento e o conteúdo do Orçamento está definido no artigo 108.º

A lei do orçamento *não é uma lei como as outras*. A iniciativa legislativa cabe em exclusivo ao Governo; é uma lei necessária e obrigatória; é feita para um ano, caducando automaticamente com a sua execução (salvo aprovação tardia do Orçamento para o ano subsequente); tem processo especial de elaboração e execução; há-de observar uma lei quadro específica (a chamada «lei de enquadramento orçamental»), bem como respeitar as obrigações financeiras decorrentes de leis anteriores; só pode ser alterada mediante proposta do Governo.

A lei do orçamento é, pois, uma *lei específica*. O seu regime constitucional não se compadece com a inserção de matérias alheias ao objecto constitucional da lei do orçamento, ou seja, de matérias que devam ser objecto de *lei comum*. Pois de duas, uma: ou valeria para esses enxertos estranhos também o regime específico da lei do orçamento (inalterabilidade, salvo por proposta do Governo, anualidade, etc.), e então a AR ficaria ilegítimamente limitada na sua liberdade de alteração legislativa em matérias constitucionalmente «livres»; ou se admitiria — como se admite no acórdão — que nessas áreas a lei do orçamento fica sujeita ao regime comum, e então cai-se, necessariamente, na descaracterização da lei do orçamento, que passaria a ser *lei do orçamento e lei de tudo o mais* que, por motivos de conveniência e oportunidade política, a maioria de cada momento resolvesse introduzir na lei do orçamento.

Tenho por seguro que isso se traduz num claro *abuso da função constitucional da lei do orçamento* e que não é admissível que esta possa legitimamente servir para «contrabandear» soluções legislativas estranhas à matéria orçamental, à revelia das regras comuns da legislação, que passam pela iniciativa legislativa originária, pela sua publicação e conhecimento público, pela discussão e votação na generalidade, pela apreciação na comissão especializada competente, pela discussão e votação na especialidade, pela votação final global, tudo num processo que dá garantias de publicidade, ponderação e votação autónoma. Tudo isto é infringido nesses enxertos exógenos à lei do orçamento, que normalmente são feitos em comissão, à última da hora, sem publicidade e discussão prévia, votados globalmente no final, com o conjunto da lei do orçamento, fazendo vingar, de forma expedita, propostas não ama-

durecidas, impossibilitando ou dificultando a sua discussão autónoma (dado o processo de tempo limitado na discussão orçamental), limitando ou vedando o exercício do veto presidencial e o controle preventivo de constitucionalidade em relação a elas (pois isso atrasaria ou poria em cheque a entrada em vigor do Orçamento).

Não é difícil antecipar que, com a generalização deste expediente, a lei do orçamento passaria a ser um veículo de promoção de «golpismo legislativo», de aprovação de soluções que, em iniciativa legislativa autónoma, não seriam aprovadas ou não o seriam nos mesmos termos, ou não o seriam sem publicidade crítica. Com o aproveitamento dessa faculdade, a lei do orçamento passaria a ser não apenas a lei do orçamento, mas também a *lei de revisão geral anual da ordem jurídica*, com possibilidade de intromissões em todas as áreas desta (em última instância não estaria excluída a utilização da lei do orçamento para aprovar, por exemplo, um novo Código Penal ou um novo Código de Estrada...).

Não consigo aceitar que isto seja constitucionalmente admissível.

Nem se diga que a Constituição é omissa a este respeito, pois considero que não é preciso grande esforço de interpretação do artigo 108.º da CRP para concluir que a lei do orçamento é a *que aprova o Orçamento do Estado* e que o Orçamento está constitucionalmente definido no mesmo preceito constitucional.

Seguramente que não basta que uma solução seja doutrinariamente censurável e politicamente intolerável para ser inconstitucional. Mas afigura-se-me que, no caso concreto, para além de tal prática ser «discutível e até censurável sob o ponto de vista doutrinário ou de técnica legislativa» — como se admite no acórdão —, ela é também igualmente censurável sob o ponto de vista jurídico-constitucional. — *Vital Moreira*.

#### Declaração de voto

1 — O princípio da separação de poderes, «moderadamente» afirmado por Locke e Montesquieu — que, aliás, nunca defenderam uma separação rígida dentro da tríade clássica dos poderes públicos (legislativo, executivo e judicial) —, informa hoje, apenas em termos tendenciais, o sistema jurídico-político português de órgãos de soberania.

Que assim é decorre desde logo dos artigos 113.º e 114.º da CRP, que de seguida se transcrevem:

#### Artigo 113.º

##### (Órgãos de soberania)

1 — São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

2 — A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição.

#### Artigo 114.º

##### (Separação e Interdependência)

1 — Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição.

2 — Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou do poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.

Destes preceitos constitucionais decorre, nomeadamente:

- a) Que a competência dos órgãos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais) é a definida na CRP (artigo 113.º, n.ºs 1 e 2);
- b) Que os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na CRP (artigo 114.º, n.º 1);
- c) Que nenhum órgão de soberania, a não ser nos casos previstos na CRP, pode delegar os seus poderes noutros órgãos (artigo 114.º, n.º 2).

No quadro das relações que a CRP genericamente estabelece, nos artigos 113.º e 114.º, entre órgãos de soberania são, pois, destacáveis dois vectores essenciais:

Em regra, rege entre eles o princípio da separação de competências;

Excepcionalmente, pode registar-se uma certa interdependência no seu relacionamento, com intromissões recíprocas ou unilaterais, mas sempre pelos modos e formas previstos na CRP (a delegação de poderes é, aliás, disso um claro exemplo).

Partindo desta perspectiva estrutural do nosso sistema político e tendo em conta as implicações daí decorrentes, designadamente no plano da articulação funcional dos vários poderes públicos que a CRP diferenciadamente estabelece, divergi, em alguns pontos, do acórdão a que esta declaração de voto se acha apêndicada.

Essas divergências ocorreram em dois planos: umas vezes, apenas ao nível da fundamentação de decisões com que alinhei; outras vezes, mesmo ao nível das próprias decisões.

De seguida se concretizarão, para uns e outros casos, as razões do meu relativo afastamento do acórdão.

3 — Eis, pois, quanto a cada uma das normas questionadas pelo Primeiro-Ministro, o meu posicionamento:

#### a) Artigo 10.º, n.º 5, da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro

Considerarei que esta norma não era inconstitucional, tal como, aliás, se entendeu no acórdão. No entanto, não secundeiei a motivação conducente à decisão consequente.

Brevemente se dirá porquê.

No n.º 5 do artigo 10.º concede-se espontaneamente autorização ao Governo, ou seja, sem este a haver pedido, para legislar no sentido de definir o regime de aposentação antecipada e bonificada para os trabalhadores da administração central, regional e local, tomando por base, isto é, por modelo, o regime contido na Lei n.º 9/86, de 30 de Abril (ou, mais precisamente, o regime constante do artigo 9.º, n.ºs 6, 7 e 8, dessa lei). Permite-se, pois, que o Executivo legisle em domínios próprios da reserva relativa de competência legislativa da AR [cf. o artigo 168.º, n.º 1, alínea u)].

Ora, já no Acórdão n.º 48/84 do T. Const. (*Acórdãos*, 3.º vol., p. 7), a propósito de um caso semelhante, se entendera que não perdia a natureza de autorização legislativa a que era concedida por norma redigida de forma injuntiva para o Governo, embora tal injunção só valesse no plano político, podendo o Governo, no plano jurídico, utilizar ou não utilizar a autorização, conforme melhor entendesse.

Sob tal óptica, e considerando que esta «intromissão» da AR na área do Governo corresponde a uma das formas constitucionalmente previstas como de interdependência no relacionamento entre órgãos de soberania (a autorização legislativa a que se refere o artigo 168.º, n.ºs 1, 2 e 3, da CRP consubstancia afinal a uma delegação de poderes do Parlamento no Executivo), teve-se por não violado o princípio da separação de poderes decorrente dos artigos 113.º e 114.º da CRP.

**b) Artigo 10.º, n.º 8**

Igualmente aqui emparelhei com o acórdão, enquanto decidi não declarar a inconstitucionalidade da norma, mas já não fui de par com ele no plano da fundamentação. De imediato se explicará o porquê da divergência.

Determina-se no n.º 8 do artigo 10.º que o Governo aprovará legislação tendente a não permitir a admissão e a renovação do exercício de funções remuneradas, no âmbito dos serviços da administração central e local, de pessoal aposentado, reformado ou abonado de pensão de reserva, bem como beneficiários de pensão atribuída por instituições de segurança social, exceptuando a modalidade de contrato de prestação de serviço regulado pela lei civil.

Nesta norma de duplo alcance, a AR, por um lado, fixou determinada base de um regime jurídico (estabelecendo a regra, que comporta uma única excepção da não admissão e da não renovação do exercício de funções remuneradas na função pública quanto a dada categoria de cidadãos), ou, mais precisamente, fixou uma das bases do regime jurídico da função pública, matéria que constitucionalmente lhe está reservada [artigo 168.º, n.º 1, alínea *u*], da CRP], e, por outro lado, incumbiu o Governo de proceder ao seu ulterior desenvolvimento.

Vendo as coisas por este ângulo, forçoso é concluir que tudo se passa normalmente, ou seja, no domínio do relacionamento articulado da AR com o Governo, tal como a CRP, nesta situação particular, o contempla [v. o artigo 201.º, n.º 1, alínea *c*], da CRP, onde se dispõe que compete ao Governo, no exercício de funções legislativas, fazer decretos-leis de desenvolvimento das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a elas se circunscreveram].

Sendo assim, não se verifica violação, também aqui, do princípio da separação de poderes afirmado nos artigos 113.º e 114.º da CRP.

**c) Artigo 14.º, n.º 2**

Escreveu-se no acórdão, a propósito deste preceito, o seguinte:

Quanto ao artigo 14.º, n.º 2, por sua vez, está-se perante uma disposição decorrente do facto de, no número anterior, a AR haver fixado em 4000 milhares de contos a dotação específica destinada a assegurar, no exercício orçamental de

1987, o financiamento do «novo regime legal de dedicação exclusiva dos docentes do ensino superior e do pessoal de investigação científica», que ela pouco antes estabelecera (Lei n.º 6/87, de 27 de Janeiro, mas votada em 20 de Novembro de 1986). Consciente da insuficiência de tal verba para uma integral aplicação desse novo regime, ou pelo menos admitindo essa insuficiência, a Assembleia previu então que a utilização dela fosse objecto, no exercício em causa, de uma regulamentação específica, no tocante às diuturnidades especiais daquele pessoal, que justamente foram inovatoriamente introduzidas pela Lei n.º 6/87. Ou seja: a Assembleia previu que no ano de 1987 este último diploma sofresse uma derrogação, no âmbito referido, de modo que a sua execução, nesse ano, se contivesse no limite orçamental previamente estabelecido.

Concorda-se totalmente com a interpretação que, numa breve perspectiva histórica, se fez de tal dispositivo da Lei n.º 49/86. No entanto, desse particular posicionamento do artigo 14.º, n.º 2, no tempo jurídico se não retiram exactamente as mesmas consequências que no acórdão se retiraram.

Vêm-se, de facto, nesse n.º 2 do artigo 14.º duas coisas distintas:

- a) A *afirmação* de uma base do regime jurídico da função pública (os docentes do ensino superior e do pessoal da carreira de investigação científica, embora beneficiando, à partida, do regime de diuturnidades especiais da Lei n.º 6/87, ao tempo já votada, delas só beneficiariam efectivamente, no decurso do ano de 1987, na medida em que tal fosse consentido pela dotação específica referida no n.º 1 do artigo 14.º); e
- b) A *determinação* ao Governo de desenvolvimento dessa base.

A situação é, pois, similar à que se descreveu em relação ao artigo 10.º, n.º 8, da Lei n.º 49/86, valendo aqui, *mutatis mutandis*, as considerações então feitas. Reacentua-se apenas um ponto, qual seja o de que, nos termos do artigo 201.º, n.º 1, alínea *c*], da CRP, o desenvolvimento de bases tem de ser feito por decreto-lei.

Deste modo, a imposição ao Governo de legislar por meio de decreto-lei, constante do artigo 14.º, n.º 2, não sai dos quadros constitucionais.

**d) Artigo 18.º, n.º 2**

Estatui o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 49/86 que «durante o ano de 1987 o Governo adoptará as providências necessárias à elaboração dos orçamentos dos serviços dos registos e do notariado, procederá, mediante decreto-lei, à revisão dos critérios de gestão integrada dos Cofres mencionados no número anterior e concluirá as acções destinadas e adequar o respectivo regime financeiro aos princípios da unidade e da universalidade do Orçamento do Estado».

Pelo Primeiro-Ministro não é, no entanto, posta em causa a constitucionalidade de toda a norma, mas apenas a constitucionalidade do inciso que dispõe que «durante o ano de 1987 o Governo [...] procederá, mediante decreto-lei, à revisão dos critérios de gestão

integrada dos Cofres mencionados no número anterior» (CGT e CCNFJ).

Em relação a tal inciso, votei, pelas razões de seguida expostas, a respectiva declaração de inconstitucionalidade.

No sistema da CRP, a função legislativa é repartida entre a AR e o Governo nos seguintes termos:

Há um conjunto de matérias, elencadas no artigo 164.º (actos políticos que revistam a forma de lei) e no artigo 167.º da CRP, em relação às quais é fixada uma reserva absoluta de competência legislativa em favor da AR (competência insusceptível de delegação);

Há um outro grupo de matérias, discriminadas no artigo 168.º da CRP, em relação às quais é estabelecida uma reserva relativa de competência legislativa em favor da AR (competência susceptível de delegação no Executivo);

Há ainda um restritíssimo sector de reserva absoluta de competência legislativa em favor do Governo, o referido no artigo 201.º, n.º 2, da CRP;

Fora destas áreas, a competência legislativa da AR e do Governo são concorrentes.

O inciso em exame do artigo 18.º, n.º 2, refere-se a matéria em relação à qual tanto poderiam legislar o Parlamento como o Executivo.

Daqui partindo, observa-se que tal inciso é susceptível de duas leituras, qualquer delas implicando a inconstitucionalidade do preceito:

Ou, através dele, a AR delegou parte dessa competência legislativa concorrential no Governo, que de seguida — procedendo legislativamente à revisão dos critérios de gestão integrada dos Cofres em causa — agiria, não por conta própria, mas por conta do Parlamento, e então a inconstitucionalidade adviria do facto de ali se haver praticado, em contravenção ao disposto no artigo 114.º, n.º 2, da CRP, uma delegação de poderes não autorizada;

Ou, através dele, a AR vinculou, ainda que apenas no plano político, o Governo à edição, por conta própria, de um decreto-lei em matéria que era da competência legislativa de ambos, sendo então inconstitucional a norma jurídica em causa, por ela envolver uma interferência não ortodoxa (isto é, não contemplada na CRP) do Parlamento sobre a competência do Executivo, que assim se viu coarctado na sua liberdade de iniciativa legislativa, ou, mais sinteticamente, por ela violar o princípio da separação de poderes consignado nos artigos 113.º e 114.º da CRP [observa-se, a propósito, que o T. Const. tem sistematicamente adoptado uma concepção formal de norma jurídica (v.º, por todos, os Acórdãos n.ºs 26/85 e 150/86, publicados, respectivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, n.ºs 96, de 26 de Abril de 1985, e 170, de 26 de Julho de 1986), observação que se faz, porquanto, em dados passos do acórdão a que esta declaração de voto se acha anexada, parece haver-se adoptado, ao arrepio daquela jurisprudência, uma concepção material de norma jurídica, sendo disto exemplo o passo em que,

implicitamente, como que se sustenta que certos preceitos da Lei n.º 49/86 não são autênticas normas jurídicas, pois que com eles se «teve simplesmente o propósito de formular um juízo sobre a necessidade ou conveniência do tratamento legislativo de determinada matéria e de simultaneamente devolver (ou devolver em primeira linha) ao Governo esse encargo (v. g., por razões de indisponibilidade temporal ou até por julgá-lo melhor habilitado para o efeito), ‘convidando-o’ a assumi-lo e a emitir os pertinentes diplomas»].

Por tudo isto me afastei, neste ponto, do decidido no acórdão.

#### e) Artigo 26.º, n.º 3

Reza o artigo 26.º, n.º 3, da Lei n.º 49/86 que «serão objecto de debate na Assembleia da República as bases do sistema de informação sobre a situação económica e social, a cuja revisão o Governo procederá até ao termo do prazo previsto no número anterior».

O Primeiro-Ministro, no confronto deste preceito com a CRP, pôs em xeque unicamente o seu último inciso, precisamente aquele que determina que à «revisão [das bases do sistema de informação sobre a situação económica e social] o Governo procederá até ao termo do prazo previsto no número anterior».

Esse inciso refere-se a matéria que se situa no domínio da competência legislativa comum ao Parlamento e ao Executivo. A situação é em absoluto similar à do trecho do artigo 18.º, n.º 2, ulteriormente analisado.

Valem, pois, aqui, e de pleno, as considerações então expendidas. Assim, e repetindo o que atrás se disse, ou se trate de uma delegação de poderes, ou se trate de uma injunção ao Governo para legislar, sempre haveria inconstitucionalidade de tal inciso do artigo 26.º, n.º 3.

Deste modo, e neste passo, rejeitei a decisão final do acórdão.

#### f) Artigo 58.º

É o seguinte o texto do artigo 58.º:

O Governo proporá à Assembleia da República, com carácter de urgência, um conjunto articulado de incentivos fiscais ao turismo, designadamente de exportação.

A matéria de incentivos fiscais é da exclusiva competência da AR, salvo autorização ao Governo [artigo 168.º, n.º 1, alínea i), em articulação com o artigo 106.º, n.º 2, da CRP]. No entanto, em vez de tomar a iniciativa legislativa neste campo, através de deputados ou grupos parlamentares (artigo 170.º, n.º 1, da CRP), a AR determinou antes que fosse o Governo a apresentar-lhe uma proposta de lei.

Dispõe efectivamente esse artigo 170.º, n.º 1, da CRP [cf. ainda o artigo 200.º, n.º 1, alínea d)] que a iniciativa de lei parlamentar compete, entre outras entidades, ao Governo, cabendo ao Conselho de Ministros aprovar as propostas de lei [artigo 203.º, n.º 1, alínea c)]. Em princípio, essa iniciativa é livremente exercida pelo Executivo, constituindo excepções a esta regra os casos das propostas de lei do plano e do orçamento (artigos 94.º, n.º 2, e 108.º, n.º 3, da CRP).

Ora, o artigo 58.º da Lei n.º 49/86, vinculando o Governo, ainda que só politicamente, mas através de uma norma jurídica, a apresentar uma proposta de lei a que este não estava constitucionalmente obrigado, envolve uma intromissão abusiva, isto é, não autorizada pela CRP, do Parlamento na esfera da competência do Governo.

Deste modo, entendi que a norma do artigo 58.º da Lei n.º 49/86, contrariava o princípio da separação de poderes, destilável dos artigos 113.º e 114.º da CRP, e nesse sentido, no sentido da sua inconstitucionalização, foi o meu voto.

g) Artigo 88.º, n.º 1

Determina o n.º 1 do artigo 88.º da Lei n.º 49/86 que «o regime de alienação de participações do Estado ou de qualquer fundo autónomo, instituto público, instituições de segurança social, empresa pública ou sociedade de capitais públicos no capital de sociedades será estabelecido mediante decreto-lei, o qual assegurará que a mesma se processe exclusivamente mediante concurso público e sob proposta do conselho de gestão competente».

Relativamente a esta norma, acompanhou-se o acórdão, enquanto nele se entendeu que não existia inconstitucionalidade formal, consistente no facto de a AR haver utilizado a Lei do Orçamento do Estado para 1987 para a veicular. No mais houve um afastamento praticamente total da argumentação que, a este respeito, nele se desenvolveu.

A norma em apreço respeita a matéria que se localiza naquela particular área de legislação em que as competências da AR e do Governo se sobrepõem. Como assim, a situação é de todo semelhante à do inciso médio do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 49/86, cuja constitucionalidade foi investigada noutra lugar desta declaração de voto.

Tem aqui pleno cabimento a argumentação então desenvolvida, argumentação por via da qual se concluiu pela insolvência constitucional desse inciso do n.º 2 do artigo 18.º Assim, e na linha dessa mesma argumentação, se reitera uma vez mais, agora, no entanto, com referência à norma em apreciação no presente momento, que, ou se trate de uma delegação de poderes ou se trate de uma simples injunção ao Governo para legislar, sempre ocorrerá a inconstitucionalidade da norma do artigo 88.º, n.º 1.

Logo, o meu voto foi no sentido da sua inconstitucionalização.

h) Artigos 13.º, n.º 3, 16.º, n.º 3, 18.º, n.º 4, 19.º, n.º 2, 25.º, 70.º, n.ºs 1 e 2, 71.º, 87.º, 88.º, n.º 2, e 89

Quanto a estas normas, acompanhei plenamente o acórdão, quer no campo da fundamentação, quer no campo da decisão. — *Raul Mateus*.

**Declaração de voto**

A) O artigo 18.º, n.º 4

1 — O artigo 18.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, depois de no seu n.º 1 revogar o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, e sujeitar ao regime geral aplicável aos fundos e serviços autó-

nomos a gestão das receitas e despesas do CGT, do CCNFI, dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça e das demais administradas pelo GGFMI, estatuiu no seu n.º 4 a seguinte disciplina:

O Tribunal de Contas apreciará a legalidade de todas as despesas autorizadas e pagas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, bem como a eficiência da respectiva gestão económica, financeira e patrimonial.

No acórdão a que a presente declaração respeita ponderou-se primeiramente que o artigo 219.º da Constituição define a competência do TC em termos de se estabelecer um *numerus clausus* no tocante ao seu âmbito material típico. E ajuntou-se:

Dentro desse âmbito, poderá a lei ordinária intervir, para concretizar ou explicitar o «conteúdo» das faculdades nele incluídas, ou para definir os pressupostos e condições do seu exercício, e haverá até de fazê-lo para definir a «extensão» de uma dessas competências (a do julgamento das contas); mas o que lhe está vedado — à lei ordinária — é alargar esse *numerus clausus*, outorgando ao Tribunal de Contas novas competências.

E na esteira deste entendimento logrou-se alcançar a conclusão seguinte:

[...] a Constituição concebe o TC como órgão destinado a exercer uma função de fiscalização, no domínio das finanças públicas, de carácter essencialmente *jurídico* e *contabilístico*: São certamente esses os aspectos contidos nas noções de «legalidade das despesas» e «julgamento das contas» (as únicas que, obviamente, importa aqui considerar). Ora, afigura-se bastante claro que apreciar a «eficiência» da «gestão económica, financeira e patrimonial» de um serviço ou organismo (no caso, financeiramente autónomo) é algo que vai muito para além disso, pois importa juízos de oportunidade, utilidade e conveniência acerca da utilização dos respectivos recursos e da administração do respectivo património, que notoriamente transcendem os planos antes mencionados. É algo [...] que vai muito para além de um «julgamento da conta», pois que neste apenas está em causa (di-lo o próprio conceito de «conta») o controle da veracidade e da justificação legal das respectivas verbas, bem como da conformidade do seu resultado final (em função do que ou se atesta tal conformidade ou se verifica a existência de faltas, desvios ou omissões, exigindo-se a correspondente responsabilidade a quem ela couber).

Por via desta conclusão, declarou-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do transcrito artigo 18.º, n.º 4, na parte em que atribui ao TC competência para apreciar a eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial do GGFMI, por violação do artigo 219.º, conjugado com o artigo 113.º, n.º 2, da Constituição.

O dissentimento desta visão das coisas escora-se nas razões que de seguida se deixarão assinaladas.

2 — O Decreto-Lei n.º 459/82 dispõe sobre o regime geral da movimentação e utilização das receitas pró-

prias, da organização e publicação dos orçamentos privativos e da prestação e publicidade das contas de gerência dos fundos e organismos autónomos e também dos serviços com autonomia administrativa, na parte em que elaboram orçamentos privativos para aplicação de receitas próprias, e dos organismos de coordenação económica cuja natureza o justifique.

Por força do seu artigo 21.º, a disciplina nele prevista não era aplicável, além do mais, ao CGT e ao CCNFJ, achando-se assim estas entidades dispensadas da apresentação das suas contas de gerência à apreciação e julgamento do TC (cf. o artigo 8.º).

Na verdade, as receitas daqueles Cofres, que eram administradas pela Direcção de Serviços dos Cofres, passaram, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 104/80, de 10 de Maio, que criou o GGFMJ, para a égide deste Gabinete, dotado de autonomia administrativa e financeira e tutelado pelo Ministro da Justiça.

Ao conselho administrativo do CCNFJ e do CGT compete, nos termos do artigo 2.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 233/83, de 30 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 184/85, de 28 de Maio, pronunciar-se sobre os orçamentos e contas de gerência elaborados pelo GGFMJ, submetendo-os à aprovação do Ministro da Justiça.

Com a revogação do referido artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 459/82 passaram as contas de gerência das entidades cujas receitas são administradas por este Gabinete a estar sujeitas ao julgamento do TC.

Tudo o que vem de dizer-se sobre esta matéria importa a uma rigorosa delimitação do conteúdo do normativo em controvérsia e também a uma perfeita compreensão do seu alcance, sem os quais não será possível o aferimento da sua legitimidade constitucional.

Achando-se adquirido que a gestão das receitas e despesas das entidades financeiramente integradas no GGFMJ se acha obrigada ao julgamento do TC, poderia defender-se que o n.º 4 do artigo 18.º nada mais faz do que traduzir a injunção já contida no n.º 1 do mesmo preceito, isto é, sujeitar aquelas entidades ao regime geral aplicável aos serviços e fundos autónomos em matéria de apreciação e julgamento das suas contas de gerência.

Entende-se, porém, que o normativo em causa contempla, para além da já referida, uma outra previsão, qual seja a de sujeitar *todas as despesas autorizadas* pelo Gabinete à apreciação da legalidade prévia nos termos do regime vigente neste domínio, designadamente o estatuído pelos Decretos-Leis n.ºs 146-C/80, de 22 de Maio, e 374/80, de 12 de Setembro. Em realidade, até à entrada em vigor da Lei n.º 46/87, não só as entidades em causa estavam isentas da apresentação para julgamento das contas ao TC, como também não deviam cumprimento à disciplina geral em matéria de fiscalização preventiva das despesas, quer no plano do pessoal, quer no plano contratual.

A fiscalização preventiva das despesas públicas, através da qual o TC verifica se os documentos sujeitos a visto «estão conformes com as leis em vigor e se os encargos deles resultantes têm cabimento em verba orçamental legalmente aplicável, bem como, tratando-se de contratos, se as suas condições são as mais vantajosas para o Estado» (cf. o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146-C/80), pese embora o bem fundado da argumentação daqueles que situam esta competência do TC na esfera da sua competência jurisdic-

cional (cf., sobre esta matéria, Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987, p. 412, e a doutrina aí citada a propósito da natureza jurídica do visto), e sem agora tomar posição a tal respeito por isso não importar ao tema em apreço, sempre se distingue da competência que o Tribunal exerce ao «julgar as contas que a lei manda submeter-lhe» (cf. o artigo 219.º da Constituição).

Ora, o artigo 18.º, n.º 4, em apreciação, sujeita, de um lado, as despesas autorizadas pelo GGFMJ ao regime geral da fiscalização *a priori* e, de outro lado, impõe o julgamento das suas contas de gerência, no qual será objecto de apreciação, por parte do TC e de harmonia com o regime geral definido no Decreto-Lei n.º 313/82, de 5 de Agosto, «a gestão económico-financeira e patrimonial das entidades legalmente obrigadas à prestação de contas».

O conteúdo que assim se demarcou à norma em controvérsia, e pese embora alguma imprecisão dos termos em que a mesma foi vazada, é o único harmonizável com a sua formulação literal e lógica e também com o pensamento legislativo que é possível ali excogitar.

3 — Aqui chegados, importa salientar que o acórdão não deixou de ponderar que a «fiscalização das despesas», abrangendo a simples «economicidade», entendida nos limitados termos do Decreto-Lei n.º 146-C/80, poderia eventualmente ser reconduzida a uma noção específica de «legalidade financeira», na medida em que, por um lado, se está perante um princípio de «controle» que vem já, pelo menos, desde o artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 (não sendo crível que o legislador constituinte de 1976 houvesse pretendido encurtar a competência tradicional do TC), e, por outro lado, tal princípio se encontra hoje consagrado em termos expressos como princípio «funcional» da realização de despesas do Estado, justamente no artigo 18.º, n.º 3, da Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado).

Mas, na esteira desta reflexão, logo ajuntou que «outra coisa, bastante diversa e notoriamente de muito mais vasto alcance, é apreciar globalmente a 'eficiência' de uma gestão, não só no plano financeiro, como no económico e patrimonial, tarefa para a qual, na verdade, não se vê que o artigo 219.º forneça credencial mínima, mormente na sua última parte».

Mas será efectivamente assim?

Vejamos.

4 — A delimitação precisa dos conceitos de «legalidade das despesas públicas» e de «legalidade tributária» está essencialmente dependente da análise da constituição financeira e dos objectivos que no texto constitucional se assinalam à *gestão dos dinheiro públicos*.

A Constituição determina para os instrumentos financeiros funções que resultam numa subordinação da sua gestão aos interesses nacionais (artigo 2.º), às tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º) e aos objectivos normativos de política económica e financeira do Estado (artigo 81.º).

A concepção *funcional das finanças públicas*, manifestamente adoptada no texto constitucional, tem, aliás, expressão quer nas disposições dos artigos 106.º e 107.º (sistema fiscal e impostos), quer na interligação estabelecida entre o Orçamento e o Plano.

De facto, quando o artigo 93.º, alínea c), da Constituição estabelece que o plano anual constitui a base fundamental da actividade do Governo e tem a sua

expressão financeira no Orçamento do Estado, claramente evidencia que a execução orçamental há-de fazer-se em respeito por esse plano e com os seus objectivos, tal-qualmente se acham definidos no artigo 91.º, do texto constitucional (cf. L. Cabral Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra, 1984, p. 55).

É por isso que na apreciação da legalidade das despesas públicas não só deve ser consentida a apreciação da sua economicidade, como até esta há-de constituir uma exigência sem a qual a verificação da legalidade se torna de todo impossível de apurar.

Na verdade, a despesa pública tem de ser entendida numa perspectiva funcional e só a sua adequação à finalidade que lhe é assinalada possibilita um juízo sobre a sua legalidade.

Ora, é esse controle sobre a adequação da despesa à respectiva finalidade que constitui, em termos amplos, a apreciação da sua economicidade e da sua eficiência.

Aliás, e no domínio do direito comparado, há-de acentuar-se que nos congressos internacionais que o Secretariado Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) vem realizando desde 1953 têm sido formuladas sucessivas recomendações no sentido de controle da economicidade das despesas públicas, querendo com isso significar-se a avaliação da sua rentabilidade, utilidade, racionalidade e eficiência.

Assim, e nesta linha de orientação, a apreciação da economicidade das despesas públicas haverá, genericamente, de se traduzir «na emissão de um juízo de valor sobre a *qualidade da gestão*. Haverá que apreciar as *escolhas* feitas para verificar se as mesmas permitem obter o *melhor resultado pelo mais baixo preço*; haverá que proceder à *análise de resultados* através de *estados custo-rendimento*; ou haverá, como modernamente se aponta, que examinar os *métodos* que conduziram à decisão (cf. Carlos Moreno, o «Tribunal de Contas e o controlo das despesas públicas», *Revista de Administração Pública*, ano VII, n.º 23, Janeiro-Março de 1984, pp. 31 e segs.).

5 — Importa, neste ponto da exposição, manifestar inteira concordância com a doutrina estabelecida no Acórdão n.º 81/86, que, aliás, foi tirado por consenso unânime de todos os juizes do T. Const. Nesta conformidade, também se entende que à lei ordinária está vedado, no caso concreto do TC, face ao teor do artigo 219.º da Constituição, alargar o âmbito «material» da competência aí definida, por forma a atribuir-lhe outras e novas competências, sem embargo de ser legítimo concretizar ou explicitar o inteiro alcance do *conteúdo* inscrito naquela norma constitucional.

E é aqui, na *exacta concretização e explicitação* da competência atribuída ao TC pela Constituição, que verdadeiramente reside o *punctum saliens* da questão.

Já se viu que o conceito de «fiscalização da legalidade das despesas públicas» (o próprio acórdão o admite, embora com alguma timidez) não deve, no plano de uma interpretação actualizada e que tenha em conta o sentido unitário do texto constitucional, circunscrever-se a uma verificação de mera legalidade estrita, inteiramente burocratizada e formal, em suma, despojada de qualquer parcela de avaliação crítica por parte do respectivo agente.

E, se assim é quanto à fiscalização do princípio da legalidade, o mesmo sucede no domínio do *acto jurisdicional* a que se reconduz o julgamento das contas,

desde logo porque os seus conteúdos se acham conexos e interligados.

No julgamento das contas compete ao TC, em especial a partir da vigência do Decreto-Lei n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, apreciar as infracções dos «preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas», o que envolve, desde logo, da sua parte, uma verificação sobre os critérios utilizados e os métodos aplicados na efectivação e pagamento das despesas, sempre que a lei impõe aos contáveis o cumprimento de certas e determinadas regras, que são daquelas pressuposto.

Ora, a Lei n.º 40/83 determina no seu artigo 18.º, n.º 3, que «nenhuma despesa pode, ainda, ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, tenha sido previamente justificada quanto à sua eficácia, eficiência e pertinência».

E logo a seguir estatui no artigo 21.º, n.º 3, que a fiscalização jurisdicional da execução orçamental compete ao TC, devendo atender ao princípio de que aquela execução «deve obter a maior utilidade e rendimento sociais com o mais baixo custo».

Se, por um lado, estas normas da lei do enquadramento do Orçamento do Estado evidenciam com nitidez o *conceito funcional de despesa pública*, a que atrás se fez alusão (acentuando-se, para além da sua legalidade administrativa e regularidade financeira, outros requisitos da sua «*legalidade financeira*», como a eficácia, a eficiência e a pertinência, a maior utilidade e rendimento sociais com o mais baixo preço), por outro lado, acentuam um facto que, por incontroverso, não pode ignorar-se: quer a fiscalização preventiva das despesas quer o julgamento das contas acabam por se saldar, no essencial, num controle, numa avaliação, num julgamento de uma ou mais despesas, integradas ou não numa conta de gerência, que, reportadas a certas e determinadas receitas, se dirigem à concretização de concretos objectivos institucionais próprios das entidades sujeitas à fiscalização e julgamento.

E, se os agentes responsáveis pela «realização e pagamento das despesas» (na terminologia do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294) estão sujeitos aos preceitos legais que disciplinam a sua execução, não é admissível que ao órgão competente para a fiscalização externa de tais despesas esteja vedado o apuramento dos pressupostos ou condições que determinarão, consoante os casos, a sua legalidade ou ilegalidade.

Esta situação, pelas implicações que comporta, afigura-se de todo insustentável.

6 — Acresce que, ao contrário do afirmado, nomeadamente no pedido, o julgamento do TC não envolve qualquer juízo de *mérito*, de *oportunidade*, de *conveniência* sobre a despesa ou despesas em causa.

O acto jurisdicional limita-se a uma avaliação objectiva da «*economicidade*» de harmonia com critérios científicos e técnicos bem estabelecidos, que *nunca* podem confundir-se com aqueles juízos que cabem à tutela, à hierarquia ou aos responsáveis pela gestão.

Os fins do sistema financeiro e do sistema fiscal, estabelecidos de modo juridicamente cogente pelos artigos 105.º, n.º 1, e 106.º, n.º 1, da Constituição, não são apenas susceptíveis de um contrato político, mas também de um juízo de avaliação objectiva, que pertence ao TC quando fiscaliza preventivamente a «*legalidade financeira*» ou julga as contas que a lei manda submeter-lhe.

À luz dos desenvolvimentos anteriores bem pode dizer-se que a apreciação da *eficiência* da gestão económica, financeira e patrimonial do GGFMJ se reconduz àquele *juízo de avaliação objectiva* em que o acto de julgamento se há-de concretizar, sob pena de ser despojado do seu conteúdo essencial por impossibilidade manifesta de pronúncia sobre a legalidade ou ilegalidade das despesas em causa, cujos pressupostos de regularidade deixarão de estar sujeitos à verificação e avaliação do julgador.

É assim de todo inadequado afirmar-se que a apreciação da *eficiência da gestão* «importa juízos de oportunidade, utilidade e conveniência acerca da utilização dos respectivos recursos e da administração do respectivo património».

Semelhante entendimento radica numa interpretação literal do texto constitucional e não atende ao facto de o julgamento das contas, enquanto julgamento da legalidade das despesas, se integrar num processo dinâmico, orientado e disciplinado por regras próprias de autorização, execução e concretização. O acto de julgamento apenas se justifica enquanto se traduza em efectiva fiscalização orçamental, e esta, no domínio da *legalidade financeira*, apenas é viável e exequível se ao órgão de julgamento for consentido o controle dos requisitos de que aquela depende e, repete-se, nada têm a ver com a oportunidade ou mérito da despesa (cf. Guilherme Oliveira Martins, *Constituição Financeira*, 2.º vol., Lisboa, 1987, p. 352, Luís Cabral Moncada, *ob. cit.*, p. 54).

O Prof. Teixeira Ribeiro, no parecer que acompanhou o pedido, excluiu, por carência de base constitucional, a fiscalização económica da competência do TC. No entanto, nas suas *Lições de Finanças Públicas*, 2.ª edição, refundida e actualizada, Coimbra, 1984, parecia manifestar entendimento diverso, quando escrevia, a propósito dos documentos sujeitos a visto:

O Tribunal de Contas verifica a legalidade de fundo e de forma desses documentos [...] E verifica ainda a utilidade dessas despesas (nos mesmos termos que a contabilidade pública — Lei n.º 40/83, artigo 21.º, n.º 3) e particularmente a economicidade dos contratos, isto é, se as condições deles são as mais vantajosas para o Estado.

Do exposto parece ser legítimo considerar que o artigo 219.º da Constituição, quando interpretado à luz dos princípios que constituem e informam a constituição financeira e quando se tenham presentes os conceitos constitucionalmente adequados de *despesa pública* e *legalidade financeira*, constitui credencial bastante para a lei ordinária atribuir ao TC uma competência de fiscalização e julgamento das despesas no plano da sua *eficácia, eficiência e pertinência*.

E, assim sendo, concluiu-se não existir qualquer violação das normas conjugadas dos artigos 113.º, n.º 2, e 219.º da Constituição.

E, porque a invocação que no pedido se faz, relativamente ao afrontamento do artigo 29.º do texto constitucional, se tem por inteiramente desajustada (com efeito não assiste ao TC qualquer competência em matéria de aplicação de lei criminal), votei no sentido de não declarar a inconstitucionalidade do artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86.

#### B) O artigo 25.º, n.º 4

1 — O artigo 25.º, n.º 4, da Lei n.º 49/86, também declarado inconstitucional, com força obrigatória geral, dispõe assim:

O conteúdo das mensagens informativas a que se refere o número anterior está sujeito a parecer prévio favorável do Conselho de Comunicação Social, nos termos e para os efeitos do artigo 4.º da Lei n.º 23/83, de 6 de Setembro.

No essencial, a argumentação que serviu de suporte àquele julgamento ateu-se à consideração de não ser constitucionalmente admissível que a lei vincule o Governo, pelo modo como o fez, aos critérios de um órgão diverso, aliás não inserido num sistema político, *stricto sensu*, e não representando quaisquer interesses distintos dos que ao Governo compete encabeçar. Dessa forma retira-se ao Governo a última palavra como «órgão superior da Administração Pública» (artigo 185.º) e transfere-se essa palavra para um órgão desprovido de representatividade e responsabilidade política.

2 — Importa desde logo assinalar que o CCS apenas emite parecer prévio relativamente à verificação das condições materiais a que as mensagens informativas devem obedecer, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo.

A oportunidade e a conveniência das mensagens sempre permanecem na esfera da disponibilidade política e administrativa do Governo, o mesmo, aliás, em última análise, se podendo dizer do próprio conteúdo daquelas, que *em caso algum* pode ser estabelecido pelo órgão consultivo. Quer dizer: o Governo apenas faz divulgar a mensagem informativa *quando* achar adequado e *pela forma* havida por conveniente, desde que sejam respeitados os critérios definidos no artigo 25.º, n.ºs 2 e 3.

O CCS limita-se a dar parecer sobre o acatamento ou não das exigências legais ali definidas, não sendo assim legítima a afirmação de que para ele se transfere, neste domínio, a última palavra, que ao Governo pertence como «órgão superior da Administração Pública».

Não se considerou, à luz deste entendimento, existir violação, por parte daquela norma, de qualquer dispositivo constitucional, razão pela qual se não acompanhou a tese que no acórdão fez vencimento. — *Antero Alves Monteiro Dinis.*



# RENOVAÇÃO DE ASSINATURAS PARA 1988

## AVISO

Senhor Assinante:

Ao iniciar-se um novo período de renovação das assinaturas para as diversas publicações oficiais a INCM, através dos seus respectivos serviços, estabelece um novo sistema de revalidação, cuja prática, a título experimental, terá início em Janeiro de 1988.

O resultado do esforço a que gostosamente nos propomos somente será conseguido se pudermos contar com a colaboração de todos os interessados, bastando apenas o simples cumprimento das normas constantes nos pontos que a seguir se indicam:

- 1 — Para que não haja interrupção no envio das publicações, as assinaturas registadas nos nossos ficheiros de 1987 serão consideradas automaticamente renovadas desde que as FICHAS-RENOVAÇÃO, previamente remetidas pelo correio, nos sejam devolvidas acompanhadas das requisições ou dos valores respectivos em cheque à ordem da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., impreterivelmente até 31 de Janeiro de 1988.
- 2 — Quaisquer alterações que se pretendam introduzir nas assinaturas que vigoraram em 1987 deverão ser registadas nos espaços para o efeito reservados em cada FICHA-RENOVAÇÃO, a devolver nas mesmas condições expressas no ponto anterior.
- 3 — Nos casos de eventuais anulações, torna-se igualmente necessária a devolução das FICHAS-RENOVAÇÃO, com a indicação de *sem efeito* ou *anulada para 1988*.
- 4 — Os organismos públicos deverão, como habitualmente, proceder à devolução das FICHAS-

-RENOVAÇÃO acompanhadas da respectiva requisição, de acordo com o disposto na circular n.º 1014, série A, de 21 de Dezembro de 1982, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, tendo em especial atenção o seu ponto 1.2 ou, no caso de pagamento por cheque, nas condições referidas no ponto 1 supra.

- 5 — O envio das publicações será suspenso a partir do dia 1 de Fevereiro desde que as FICHAS-RENOVAÇÃO, acompanhadas dos comprovantes da sua liquidação, não tenham dado entrada nos nossos serviços até ao último dia do mês de Janeiro.
- 6 — Por motivos de ordem técnica, os senhores assinantes, cujas FICHAS-RENOVAÇÃO e consequente pagamento dêem entrada na INCM posteriormente àquela data, somente receberão os restantes números saídos desde 1 de Fevereiro alguns dias após recommencarem a receber diariamente as publicações.

A alteração agora anunciada resulta do trabalho que vimos desenvolvendo na modernização, simplificação e divulgação das publicações oficiais — especialmente no tocante ao do *Diário da República* —, no qual tomámos em conta os pontos de vista e as sugestões dos nossos clientes.

Mas o principal objectivo que pretendemos com a nova forma de renovação — a não interrupção do envio das publicações — somente será conseguido com a colaboração que for dispensada pelos senhores assinantes. Colaboração que desde já agradecemos.



### 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, 4\$50; preço por linha de anúncio, 93\$.

2 — Para os novos assinantes do *Diário da Assembleia da República*, o período da assinatura será compreendido de Janeiro a Dezembro de cada ano. Os números publicados em Novembro e Dezembro do ano anterior que completam a legislação serão adquiridos ao preço de capa.

3 — 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 DESTES NÚMEROS 216\$00**

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República» deve ser dirigida a administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 - 1092 Lisboa Codex