

A fiscalização da constitucionalidade das leis no primeiro período constitucional: a Comissão Constitucional*

I — INTRODUÇÃO

1. A Comissão Constitucional desempenhou um pequeno e discreto papel no primeiro acto do drama político pós-constitucional. E, como muitas vezes sucede com as figuras secundárias, grande parte do interesse do seu desempenho reside no modo como se relacionou com as personagens principais, ou como estas, através dela, se confrontaram entre si.

Tentaremos aqui descrever a figura e as relações que alimentou. Será essa, de resto, uma das formas de sublinhar que o papel, apesar de modesto, não deixou de contribuir, com relevo, para se firmar a democracia.

2. Recorda-se que a CC tinha uma dupla natureza: por um lado, órgão «político» (ou «político-jurídico») de consulta obrigatória do Conselho da Revolução; por outro, órgão jurisdicional supremo em sede de fiscalização judicial da constitucionalidade¹.

Enquanto órgão de consulta, o CR tinha de a ouvir em três casos:

Quando da *fiscalização preventiva* da constitucionalidade dos decretos que, aprovados pela Assembleia da República ou pelo Governo, eram enviados ao presidente da República para promulgação e dos decretos regionais aprovados pelas assembleias das regiões autónomas e remetidos para assinatura ao ministro da República. Na primeira hipótese cabia ao PR ou ao CR a iniciativa de suscitar a apreciação da constitucionalidade; na segunda, ao MR.

* Os meus amigos Drs. António Franco, Luís Salgado de Matos e Manuel Braga da Cruz tiveram a paciência de ler e criticar uma primeira versão deste texto e fizeram-me várias e importantes sugestões, o que muito lhes agradeço. A presente forma deve-se às contribuições trazidas ao debate que se seguiu à exposição que fiz, com base numa segunda versão do escrito, numa sessão do Seminário Permanente de Sociologia Política do Instituto de Ciências Sociais; foi para mim um privilégio ter participado nessa sessão.

¹ Sobre esta caracterização da CC ver, por último, e numa perspectiva jurídica, Figueiredo Dias, «Direito de informação e tutela da honra no direito penal da imprensa portuguesa», nota 8, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 115.º, p. 103.

Em *fiscalização sucessiva* da constitucionalidade de normas jurídicas individualizadas, fosse qual fosse o diploma que lhes desse refúgio. A iniciativa aqui era do PR, do presidente da Assembleia da República, do primeiro-ministro, do provedor de Justiça e do procurador-geral da República, ou, ainda, das assembleias regionais, quando entendessem que normas dimanadas de órgãos de soberania violavam os direitos das regiões.

Finalmente, na *fiscalização* da constitucionalidade *por omissão* «das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais».

Nestes três casos, a opinião da CC corporizava-se num parecer, por lei² apenas publicável com o assentimento do CR, que submetia à livre apreciação deste Conselho.

Já, porém, como órgão jurisdicional, a CC decidia, autónoma e definitivamente, as questões que lhe fossem postas.

À CC subiam então em recurso os casos em que os tribunais tivessem julgado determinada(s) norma(s) inconstitucional(is), desde que essas normas se contivessem em certos tipos de diplomas (lei, decreto-lei, decreto regulamentar, decreto regional), estivessem esgotados os recursos ordinários que coubessem e a decisão do tribunal recorrido sobre a inconstitucionalidade da norma houvesse tido relevância para a decisão do caso concreto. Para a CC se recorria igualmente das decisões dos tribunais que aplicassem uma norma anteriormente julgada inconstitucional pela Comissão.

A sentença da CC assumia a forma de acórdão.

3. Compunham a CC 9 pessoas: 1 membro do CR, que presidia, e 8 vogais, independentes e inamovíveis, que gozavam de estatuto semelhante ao de conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça. Os vogais não podiam exercer quaisquer funções em órgãos de partidos ou associações políticas, nem desenvolver actividades partidárias³.

4 dos 8 vogais eram juízes, 1 designado pelo Supremo Tribunal de Justiça e 3 pelo Conselho Superior da Magistratura; destes, 1 da Relação e 2 da 1.^a instância. Uma forte componente judicial, pois, com representação dos três escalões hierárquicos.

Os 4 vogais restantes eram «cidadãos de reconhecido mérito» designados pelo PR (1), pela AR (1) e pelo CR (2, sendo que 1, para além do mérito, teria de ser «jurista de comprovada competência»).

Na previsão constitucional, o órgão compunha-se de uma maioria de juristas (5 em 9), mas poderia acolher não juristas. Na realidade, todos os vogais não juízes que foram nomeados eram juristas e docentes universitários (e nunca ninguém perguntou ao CR qual dos 2 vogais que nomeava era o «cidadão de reconhecido mérito» e qual o que acumulava tal título com o não menos honroso de «jurista de reconhecida competência»).

O mandato dos vogais era de quatro anos, o que tenderia a coincidir com o chamado «período de transição». Dado o atraso com que se efec-

² Artigo 10.º, alínea e), do Decreto n.º 654-A/76, de 31 de Julho.

³ Cf. artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 503-F/76, de 30 de Junho (Estatuto da Comissão Constitucional).

tivou a revisão constitucional e a demora na entrada em funções do órgão que substituiu a CC, houve lugar a um segundo mandato.

Ao longo da vida da CC, por ela passaram 17 vogais (ver quadro n.º 1), 13 dos quais durante o primeiro mandato; desses, 4 foram reconduzidos. E de Novembro de 1976 a Maio de 1977, a CC funcionou apenas com 5 vogais.

Ocorreram, pois, várias flutuações na composição do órgão, com sucessivas substituições dos seus membros. Em vão se procurará fazer corresponder a essas flutuações mudanças sensíveis na orientação da sua jurisprudência. Assim, e para dar apenas um exemplo, a terceira e quarta versões de tentativa de alteração à lei de delimitação de sectores de propriedade dos meios de produção, versões iguais no seu articulado, foram ambas julgadas constitucionais por 5 votos contra 4⁴, apesar de, entre a apreciação de uma e de outra pela CC terem sido substituídos 6 vogais. E as razões por que uns concluíram pela constitucionalidade e outros pela inconstitucionalidade foram idênticas para qualquer das versões.

O único exemplo de alteração da jurisprudência atribuível a modificação na composição da CC encontra-se na doutrina adoptada acerca do chamado inquérito preliminar (instrução, ou pré-instrução, criminal realizada pelas polícias)⁵. A opinião inicial da CC — quando era composta por apenas 5 vogais —, mais intransigente quanto ao respeito pelas garantias dos acusados, foi um tanto esbatida com a chegada dos vogais-juizes (estes dirão que passou a haver uma maior atenção às realidades da luta contra o crime, sem quebra do respeito pelos princípios constitucionais).

II — A COMISSÃO CONSTITUCIONAL COMO ÓRGÃO DE CONSULTA DO CR

1. OS TRÊS TIPOS DE FISCALIZAÇÃO ABSTRACTA⁶

1.1 A FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

De entre as actividades da CC, a que teve mais nítidas repercussões políticas foi a relacionada com a fiscalização preventiva da constitucionalidade. E a que, dadas as condições em que era desempenhada, mais árdua se mostrou para os seus vogais.

A dificuldade da tarefa resultava de várias circunstâncias.

As entidades que suscitavam a apreciação da constitucionalidade não tinham de indicar a norma ou normas sobre que teriam dúvidas quanto à sua conformidade com a Constituição, nem de fundamentar tais hipotéticas dúvidas; os órgãos de onde emanavam as normas também não podiam contraditar os eventuais argumentos invocáveis em favor da inconstitucionalidade; o prazo máximo de 11 dias⁷ concedido à CC para elaborar o

⁴ Parecer n.º 13/80, in *Pareceres*, 12.º vol., pp. 109 e segs., e Parecer n.º 23/81, ainda inédito.

⁵ Cf. Acórdãos n.ºs 6 e 39, in *Apêndice ao Diário da República*, respectivamente de 6 de Junho e 30 de Dezembro de 1977.

⁶ Na exposição que se segue deixa-se de lado a actividade da CC relacionada com as regiões autónomas, a qual é abordada no número seguinte.

⁷ Cf. artigos 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 503-F/76.

parecer era demasiado curto para permitir uma reflexão e uma ponderação amadurecidas sobre todos os possíveis problemas de constitucionalidade que um diploma levantaria.

Deste modo, a análise que a CC fazia do decreto não podia ser exaustiva, pelo que a passagem incólume de um diploma pelo crivo do controlo preventivo não garantia obviamente a constitucionalidade de todas as suas normas.

Quando os diplomas provinham da AR, a tarefa da CC era facilitada na medida em que o debate parlamentar houvesse levantado questões de constitucionalidade. Nesses casos, a CC não deixava de analisar a argumentação aduzida, muitas vezes quase limitando o seu parecer à discussão desses argumentos.

A descoberta de uma só norma inconstitucional conduzia — ainda que não necessariamente, pois que a decisão era do CR — ao veto de todo o diploma, o que fez com que à CC se colocasse por vezes a questão da proporcionalidade entre o remédio — condenação de todo o decreto — e a doença — inconstitucionalidade de uma norma secundária do diploma. Apesar de não cumprir à CC, mas ao CR, estabelecer a terapêutica, por duas vezes alguns vogais não resistiram em deixar expresso que consideravam excessivo o veto do decreto como consequência da inconstitucionalidade detectada ⁸.

A experiência da CC nesta matéria terá sido decisiva para a concepção do regime desenhado pela revisão constitucional para a fiscalização preventiva, agora dirigida à expurgação de normas inconstitucionais sem o sacrifício da totalidade dos diplomas que as abriguem (cf. artigos 278.º e 279.º da Constituição).

Na previsão do estatuto da CC, esta podia sugerir ao CR que suscitasse a apreciação preventiva da constitucionalidade. Para tanto, aos vogais eram distribuídos todos os projectos de diploma recebidos do CR e enviados ao PR para promulgação. Raramente, porém, a CC fez tal sugestão, nem o prazo de cinco dias de que o CR dispunha para suscitar o controlo preventivo permitia, na prática, uma indicação em tempo útil. E, quanto aos diplomas de maior incidência política ou económica, o CR não carecia de inspirações.

Como se recordou, a iniciativa para suscitar a apreciação preventiva — se excluirmos os diplomas regionais — competia ao PR e ao CR. O PR usou dessa faculdade 29 vezes, o CR 35 (cf. quadro n.º 3).

Foi no ano de 1979 que o PR exerceu mais frequentemente este poder (12 vezes no referido total de 29) e, com uma única excepção, os diplomas fiscalizados provinham da AR. Nesse período foram controlados os decretos sobre amnistia (que, como se recorda, abrangia infracções criminais e disciplinares do foro militar conexcionadas com o 11 de Março e o 25 de Novembro) ⁹, sobre alterações às Leis do Arrendamento Rural e da Reforma Agrária ¹⁰, sobre delimitação de competências entre a administração central e local ¹¹, a alienação e oneração de bens de empresas nacionaliza-

⁸ Parecer n.º 27/79, in *Pareceres*, 9.º vol., pp. 151 e segs., e Parecer n.º 23/82, ainda inédito.

⁹ Parecer n.º 13/79, in *Pareceres*, 8.º vol., pp. 99 e segs.

¹⁰ *Pareceres* n.ºs 23/79 e 25/79, in *Pareceres*, 9.º vol., pp. 71 e segs. e 107 e segs., respectivamente.

¹¹ Parecer n.º 24/79, in *Pareceres*, 9.º vol., pp. 85 e segs.

das ¹², os estatutos da RDP, as leis da radiotelevisão e da radiodifusão ¹³. Todos estes diplomas, com uma única excepção (a lei de delimitação de competências entre a administração central e local, votada por unanimidade), foram aprovados pelo PS e pelo PCP, contra o PSD, o CDS e os deputados independentes sociais-democratas (ou com a sua abstenção). Imediatamente a seguir à aprovação destas leis, a AR foi dissolvida, culminando-se o processo de confronto entre o PR e o Parlamento. Nas eleições que se seguiram, o PSD e o CDS, coligados, obtiveram a maioria.

Constituída uma maioria parlamentar coesa, não mais o PR suscitou a apreciação da constitucionalidade preventiva de diplomas emanados da AR, limitando-se a usar desta faculdade relativamente a decretos do Governo.

Acrescente-se que apenas em 1980 foram mais as vezes em que os diplomas cujo controlo foi suscitado pelo PR se entenderam inconstitucionais do que constitucionais (cf. quadro n.º 4). No referido ano de 1979, dos 11 decretos fiscalizados apenas 3 (27 %) foram considerados desconformes à Constituição.

O CR, por seu lado, concentrou o maior número de pedidos de apreciação preventiva em 1977 e 1980.

Em 1977, os visados foram tanto o Governo (os dois governos de base PS) como a AR. Mas, enquanto os diplomas do Governo sindicados eram decretos secundários, embora bulissem com direitos fundamentais, os da AR eram leis básicas quer em matéria económica (leis dos sectores ¹⁴, do arrendamento rural ¹⁵, da Reforma Agrária ¹⁶, das indemnizações aos proprietários de empresas nacionalizadas ¹⁷), quer noutras áreas políticas ou sociais (lei das comissões de trabalhadores) ¹⁸.

Já em 1980 o CR se debruçou sobretudo sobre a acção legislativa do Governo, que, de resto, suportado por uma maioria parlamentar, pôde utilizar com frequência o instituto da autorização legislativa em matérias de grande impacte político e da competência reservada da AR. Nesse período foram sujeitas ao controlo preventivo as três primeiras versões de alteração à lei dos sectores ¹⁹, a nacionalização da Dialap ²⁰, os estatutos da RTP (duas versões) e da RDP ²¹.

Os governos chamados presidenciais, de vida curta, mas intensa actividade legiferante, quase não foram visados pela fiscalização preventiva.

Que a sujeição de um diploma ao controlo preventivo relevava de critérios políticos, e não apenas, ou sobretudo, de efectivas suspeitas de inconstitucionalidade, mostra-o também o facto de só o Estatuto da Madeira

¹² Parecer n.º 26/79, in *Pareceres*, 9.º vol., pp. 131 e segs.

¹³ Respectivamente, Parecer n.º 27/79 (*Pareceres*, 9.º vol., pp. 151 e segs.), n.º 28/79 (*ibid.*, pp. 205 e segs.) e n.º 29/79 (*Pareceres*, 10.º vol., pp. 3 e segs.).

¹⁴ Parecer n.º 15/77, in *Pareceres*, 2.º vol., pp. 67 e segs.

¹⁵ Parecer n.º 22/77, in *Pareceres*, 3.º vol., pp. 19 e segs.

¹⁶ Parecer n.º 24/77, in *Pareceres*, 3.º vol., pp. 85 e segs.

¹⁷ Parecer n.º 23/77, in *Pareceres*, 3.º vol., pp. 49 e segs.

¹⁸ Parecer n.º 25/77, in *Pareceres*, 3.º vol., pp. 185 e segs.

¹⁹ *Pareceres* n.ºs 8/80, 10/80 e 13/80, in *Pareceres*, 11.º vol., pp. 191 e segs., e 12.º vol., pp. 3 e segs. e 109 e segs.

²⁰ Parecer n.º 3/80, in *Pareceres*, 11.º vol., pp. 79 e segs.

²¹ *Pareceres* n.ºs 11/80, 22/80 e 12/80, respectivamente em *Pareceres*, 12.º vol., pp. 27 e segs., 13.º vol., pp. 65 e segs., e 12.º vol., pp. 67 e segs.

ter sido fiscalizado — e vetado, crivado que estava de inconstitucionalidades —, e não já o dos Açores, que está longe de ser isento de mácula ²².

Em 1981 e 1982 assistiu-se a um relativo abrandamento da fiscalização preventiva, apesar de ser ainda um período de afrontamento institucional e político entre PR e CR, por um lado, e AR (ou a sua maioria), por outro. Mas não só o citado conflito se tornou menos evidente nesse período, como também abrandou a actividade legislativa inovadora da coligação no poder.

Durante o período de vigência da CC, a AR foi preventivamente sindicada 30 vezes, apenas em 8 se tendo concluído pela inconstitucionalidade (cf. quadro n.º 4) ²³. O Governo, fiscalizado 34 vezes, viu 20 dos seus diplomas serem entendidos desconformes com a Constituição: já não carece de demonstração que o debate parlamentar é uma garantia efectiva de respeito pelos direitos e liberdades e, de um modo geral, pela decisão constituinte.

Do resumidamente dito resultam, cremos, alguns aspectos da relevância política da fiscalização preventiva:

- a) A análise dos diplomas feita pela CC nesta sede era necessariamente não exaustiva e incompatível com um exame profundo dos decretos em causa. Assim, sem deixar de ser uma investigação «jurídica», era a mais «política» de todas as análises jurídicas a cargo da CC. Não só pelo «ambiente» em que o exame era feito, como porque as condições em que era levado a cabo tendiam a fazer privilegiar na análise os aspectos politicamente polémicos dos diplomas;
- b) O PR e o CR alternaram no uso da iniciativa do controlo preventivo. Nos períodos em que um desses órgãos suscitava mais frequentemente a fiscalização, o outro abrandava a sua actuação nessa matéria. Enquanto o PR se preocupou mais com a actividade legislativa da AR, o CR debruçou-se de preferência sobre a do Governo. Assim, se, globalmente vistas, as actuações do PR e do CR se complementam, tomadas individualmente revelam dissintonias e motivos e formas próprios de actuação;
- c) O afrontamento entre o PR e/ou o CR, por um lado, e os órgãos legislativos, por outro, passou também pela utilização dos mecanismos do controlo preventivo. Isto é particularmente nítido em 1979 e 1980.

Em 1977, porém, a intensa actividade fiscalizadora movida pelo CR não resulta de um confronto com a AR e o Governo, mas, de um lado, de nesse período se terem aprovado leis essenciais, comple-

²² No Parecer n.º 11/82, a CC considerou inconstitucional uma norma da lei eleitoral para a Assembleia Regional dos Açores (Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto) que é igual a uma norma dos estatutos.

²³ Lei sobre as comissões de trabalhadores (Parecer n.º 25/77), lei eleitoral para a AR (Parecer n.º 29/78), lei de ratificação de um diploma do Governo sobre a cessação da intervenção do Estado nas empresas (Parecer n.º 16/79), lei de delimitação de competências entre a administração central e local (Parecer n.º 29/79), estatuto da RDP (Parecer n.º 27/79), lei do recenseamento dos cidadãos no estrangeiro (Parecer n.º 16/80), Estatuto da Região Autónoma da Madeira (Parecer n.º 26/80) e lei do recenseamento eleitoral (Parecer n.º 23/82).

mentares da Constituição, e, de outro, de estar ainda muito próximo o tempo em que o CR detinha poderes bem mais decisivos — movido por uma certa inércia, o CR exercitava agora os seus novos poderes; no decurso do período de transição, o Conselho foi tendo (voluntariamente ou não, não vem aqui ao caso) um papel cada vez mais discreto;

- d) O controlo preventivo — do ponto de vista da defesa do projecto constitucional — mostrou-se particularmente útil quando recaiu sobre a actividade do Governo, mais propenso do que a AR a desrespeitar aquele projecto;
- e) A iniciativa de submissão de um decreto à sindicância preventiva relevava, fundamentalmente, de critérios políticos.

Logo porque, dado o curto prazo concedido ao CR para tomar tal iniciativa, só os diplomas de algum modo politicamente salientes seriam susceptíveis de atrair a atenção daquele órgão. Se se tiver em conta que pelo CR passaram 4060 diplomas²⁴ e que apenas 64 (1,5 %) foram preventivamente apreciados, concluir-se-á, por óbvio, que foram sobretudo juízos políticos que fundaram a escolha desse pequeno grupo de decretos, embora nem todos os diplomas politicamente relevantes tenham sido fiscalizados.

De resto, o próprio objectivo desta fiscalização — evitar a entrada em vigor dos diplomas, atalhar o mal na origem — lhe dá a natureza de medida de controlo político sobre o legislador. Procura-se então um pretexto jurídico que funde um objectivo político: busca-se a inconstitucionalidade que imponha o veto.

1.2 A FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

Mais de metade dos pareceres elaborados pela CC foram-no em fiscalização sucessiva (cf. quadro n.º 2).

Como vimos (cf. *supra* I, 2), o CR não tinha qualquer iniciativa neste tipo de controlo, decidindo apenas, ouvida a CC, sobre os pedidos que lhe eram feitos por certas entidades, as quais tinham de individualizar a(s) norma(s) que entendiam inconstitucionais e indicar os motivos que as levavam a essa conclusão, com direito de resposta do órgão de onde emanava a norma²⁵.

Questão muito debatida foi a de saber se o CR — em fiscalização abstracta — e a CC — em fiscalização concreta — podiam apreciar a constitucionalidade de normas anteriores à Constituição. Problema que, de resto, se colocou noutros países perante os tribunais constitucionais respectivos. Aqui, a CC entendeu — por maioria de 5 contra 4, que se manteve, com alguns cambiantes, apesar da recomposição do órgão — que o direito anterior podia ser fiscalizado, de onde resultou, como é óbvio, uma muito maior capacidade de intervenção, quer sua, quer do CR: cerca de 34 % dos pareceres da CC proferidos em fiscalização sucessiva recaíram sobre diplomas anteriores à Constituição.

²⁴ Número fornecido pelo porta-voz do CR em entrevista radiofónica concedida no último dia de vigência do órgão.

²⁵ Cf. artigo 28.º do Estatuto da Comissão Constitucional.

Assinale-se que, numa outra questão de competência, a CC voltou a ter um entendimento largo da sua, e do CR, capacidade de intervenção. Mas aí não foi acompanhada pelo Conselho ²⁶.

Assim, e repetidamente, entre uma interpretação ampla e uma restrita da sua própria competência, a CC optou por aquela. O que tinha tanto mais significado quanto o sistema de fiscalização concentrada da constitucionalidade, introduzido em 1976 com o CR e a CC, ia contra a tradição constitucional portuguesa de fiscalização difusa.

De entre as entidades que tinham a faculdade de fazer funcionar a fiscalização sucessiva, foi o presidente da Assembleia da República quem, de longe, mais vezes a utilizou (cf. quadro n.º 6). Tal se explica por os PARs terem entendido que deviam dar seguimento a todas as petições que lhes fossem apresentadas nesse sentido. Assim, na prática, contrária ao espírito e à letra da lei, as pessoas e as instituições gozaram em Portugal de um efectivo direito de acção directa de constitucionalidade — bastava que apresentassem uma petição ao PAR, que logo este a encaminharia para o CR.

A CC ainda esboçou uma reacção a tal prática, sublinhando por diversas vezes que a Constituição não conferia aos particulares aquele direito de acção directa. Mas acabava por entender, em pura ficção, que o PAR fazia seus quer o pedido, quer os argumentos do peticionante, mesmo quando se limitava a um papel de nuncio entre os cidadãos e o CR ²⁷.

Foram os grupos profissionais (sobretudo os sindicatos) e os próprios deputados quem com mais frequência utilizou esta via generosamente aberta; mas alguns pedidos houve originados por exposições de particulares.

A seguir ao PAR foi o provedor de Justiça quem mais iniciativas tomou nesta sede. O que obviamente se compreende, dadas as funções que desempenha. O primeiro titular do cargo tinha como critério suscitar a questão da constitucionalidade apenas quando, em sua opinião, não houvesse dúvidas de que a norma em causa era inconstitucional ²⁸. O segundo titular não terá alterado esse critério, mas é certo que utilizou com mais frequência esta faculdade, nomeadamente dando seguimento a pedidos que o seu antecessor mandara arquivar.

O PR apenas por 7 vezes usou deste poder.

Algumas o terá feito a solicitação de particulares (assim parece ser o caso, por exemplo, da impugnação do artigo 230.º do Regulamento de Inscrição Marítima, ou de normas sobre o imposto de transacções sobre os hotéis de luxo), outras por sua própria iniciativa (como terá sido no pedido de declaração de inconstitucionalidade dos diplomas de 1975 que puniam os militares implicados no 11 de Março e 25 de Novembro, ou de normas da lei eleitoral para o presidente da República); e, pelo menos

²⁶ Tratava-se de saber se o CR podia syndicar normas jurídicas particulares e concretas, embora contidas em diploma em forma de lei ou regulamento. A maioria da CC entendeu que o CR era competente, mas ele próprio se recusou a assumir essa competência (Parecer n.º 3/78, in *Pareceres*, 4.º vol., pp. 221 e segs.).

²⁷ No Parecer n.º 22/78 (in *Pareceres*, 6.º vol., pp. 181 e segs.), a CC chegou mesmo a dividir-se, entendendo quatro dos seus membros que, naquele caso, era de tal modo duvidoso que o PAR tivesse feito seu o pedido do peticionante, que dele se não devia tomar conhecimento.

²⁸ Ver *Relatório do Provedor de Justiça/1977*, Secretaria de Estado da Comunicação Social, 1978, pp. 95 e segs., onde se expõe o critério orientador da conduta do Provedor de Justiça neste campo

num caso, a iniciativa só se justifica se o que se pretendeu foi, não uma declaração de inconstitucionalidade, mas uma resolução em sentido contrário. De facto, em 1982, o PR pediu que se apreciasse e declarasse a inconstitucionalidade do artigo da Lei da Reforma Agrária que extinguiu a colónia na Madeira e dos decretos regionais que o regulamentavam. Ora a declaração da inconstitucionalidade de tais normas teria originado graves perturbações naquela ilha, dadas as situações que ao longo de seis anos se foram consolidando, o que não é de presumir que o PR ignorasse. Por outro lado, tinham surgido dúvidas em alguns tribunais madeirenses sobre a constitucionalidade de tais preceitos²⁹. Uma resolução do CR no sentido de julgar as normas constitucionais poderia contribuir decisivamente para pôr cobro a essas dúvidas, não permitindo que alastrassem e viessem a perturbar as relações na população agrícola.

Não parece, pois, que o presidente tenha entendido que a faculdade de impugnar a constitucionalidade de normas fosse um importante instrumento da sua actuação política, ainda que, pontualmente, pudesse ter utilidade, deixando a outros a iniciativa neste campo.

Os primeiros-ministros foram, aqui, ainda mais comedidos do que o PR. Mas, sempre que utilizaram esta faculdade, com uma única excepção³⁰, fizeram-no para defesa da competência legislativa do Governo, que entendiam estar a ser invadida por outros órgãos de soberania ou pelos órgãos regionais.

Deixando de lado os casos de conflito com órgãos regionais, refiram-se os dois relativos a conflitos com órgãos de soberania.

O PM Mota Pinto suscitou a apreciação da constitucionalidade de uma resolução da AR que suspendia a execução de um decreto-lei do seu Governo, sujeito a ratificação no Parlamento. No seu juízo, a AR só podia suspender a execução de um decreto-lei através de uma lei, e não de uma simples resolução. No caso mediam-se forças entre o Governo e o Parlamento, que, de uma posição tolerante em relação ao executivo, passou a uma frontal oposição, que acabaria por conduzir à demissão deste. De resto, o problema é mais que uma bizantinice jurídico-constitucional: trata-se de optar ou não por uma certa supremacia do Parlamento sobre o Governo em matérias onde as competências legislativas de ambos se sobrepõem. A CC decidiu em favor da AR, embora por 5 votos contra 4³¹.

O PM Pinto Balsemão — no que foi acompanhado pelo presidente da AR, a solicitação de um grupo de deputados da maioria — pediu a declaração de inconstitucionalidade de um decreto-lei do próprio CR que dispunha sobre o património do extinto Fundo de Defesa do Ultramar. Aqui entendia o PM que o CR extravasava da sua competência legislativa, invadindo a do Governo e da AR; e, como se recorda, na altura eram confli-

²⁹ Alguns dos últimos acórdãos da CC (n.ºs 460, 464, 477 e 480, respectivamente de 25 de Novembro de 1982 e 13 de Janeiro e 18 e 25 de Março de 1983) foram tirados em recursos vindos de decisões desses tribunais que julgaram inconstitucionais os referidos diplomas regionais.

³⁰ O primeiro-ministro Lourdes Pintasilgo pediu a apreciação da constitucionalidade de normas da lei eleitoral para as autarquias locais correspondentes a outras da legislação eleitoral para a AR que já haviam sido declaradas inconstitucionais. Tratou-se, pois, de expurgar do regime jurídico das eleições autárquicas, que se aproximavam, normas inconstitucionais.

³¹ Parecer n.º 2/80, in *Pareceres*, 11.º vol., pp. 65 e segs. Hoje em dia, após a revisão constitucional, a questão vem expressamente resolvida no artigo 172.º, n.º 2, da Constituição, no sentido defendido pela CC e já consagrado no Regimento da AR.

tuosas as relações entre o Governo e o CR. Embora dividida, a CC deu razão ao Governo³². Mas o CR decidiu a seu próprio favor — estava em jogo a afectação às Forças Armadas de algum dinheiro —, não acolhendo o parecer da Comissão. Uma das evidentes fraquezas do sistema de fiscalização da constitucionalidade consagrado na primeira versão da Lei Fundamental era precisamente poder suceder, como sucedeu, que o CR decidisse em causa própria.

O P-GR, que também usou desta faculdade com descrição, pediu a declaração de inconstitucionalidade de normas que tinham a ver com o estatuto dos magistrados judiciais ou do Ministério Público, além de outros pedidos que lhe foram sugeridos por particulares.

Salvo quanto ao PM, a fiscalização sucessiva, mais do que um instrumento político ou institucional, funcionou como um meio de os cidadãos, por si ou por intermédio das suas associações ou grupos, intervirem na actividade legislativa, procurando a erradicação de normas que, contrárias aos seus interesses, entendiam desrespeitar o projecto constitucional. De facto, a esmagadora maioria dos pedidos de fiscalização sucessiva tiveram origem em petições de particulares dirigidas às entidades com poder de iniciativa neste domínio. Petições essas frequentemente acompanhadas pelos seus autores, pressionando as diversas entidades para que lhes dessem seguimento. A este nível é talvez possível falar na actuação de *lobbies*, a qual se manifestou no conduzir de certas questões até à CC, nunca, porém, tendo sequer tentado influenciar a decisão daquela.

Em números totais, na fiscalização sucessiva foram tantas as vezes que a CC se decidiu pela inconstitucionalidade das normas como aquelas em que se decidiu pela constitucionalidade (ver quadro n.º 8). Se considerássemos que as entidades peticionantes tinham, normalmente, boas razões para solicitar a declaração de inconstitucionalidade, poderíamos concluir que a CC conferiu uma maior liberdade ao legislador do que aquela que as referidas entidades julgavam legítimo atribuir-lhe. O que poderá ser tomado como sintoma de uma já conhecida tendência para uma certa autoconcentração dos órgãos fiscalizadores da constitucionalidade.

1.3 A FISCALIZAÇÃO POR OMISSÃO

Se se tinha em mente, com a criação da figura da inconstitucionalidade por omissão, conceder ao CR um instrumento dotado de eficácia que lhe permitisse intervir politicamente no sentido de promover a implementação do projecto constitucional, os resultados da sua prática ficaram longe do objectivo perseguido.

Logo a própria Constituição — na interpretação da CC, acolhida pelo CR — limitava os casos de omissão relevante à não regulamentação pelo legislador ordinário de determinadas normas da Constituição (e não princípios constitucionais, ou o projecto constitucional para certas áreas) que não fossem exequíveis por si mesmas, isto é, que carecessem da mediação da legislação infraconstitucional para a realização do objecto que definissem; depois, seria preciso ponderar as «circunstâncias concretas da prática legislativa», entendendo-se, por exemplo, que não haveria, em dado momento, inconstitucionalidade por omissão se nesse momento estivesse em

³² Parecer n.º 29/81, ainda inédito, e Resolução n.º 266/81, in *Diário da República*, 1.ª série, de 26 de Dezembro de 1981.

curso um processo legislativo conducente à exequibilidade da norma constitucional em apreço, mesmo que esse processo estivesse no seu início, o que não podia dar garantias nem de que fosse concluído, nem de que, uma vez concluído, produzisse regulamentação adequada e suficiente à execução da norma constitucional. Nessa apreciação do concreto circunstancialismo da actividade legislativa se entrava também em linha de conta com o facto de ser necessário conceder ao legislador o tempo suficiente para levar a cabo a sua obra legislativa.

De resto, concluindo o CR pela existência de uma inconstitucionalidade por omissão, o que podia fazer era tão-só recomendar ao órgão legislativo competente que editasse as medidas legislativas necessárias ao preenchimento dessa omissão. A recomendação teria apenas o efeito persuasivo que o CR tivesse, não dispondo este de qualquer forma de pressão institucional directa para que fosse seguida. Dado, por um lado, o modo discreto (atendendo aos seus poderes constitucionais) como o CR quase sempre actuou e, por outro, que os órgãos legislativos, detentores de uma legitimidade democrática, tenderiam a rejeitar intervenções de um órgão com uma legitimidade fundada num período histórico ultrapassado (ou que se queria ultrapassar), não se esperaria que as recomendações feitas tivessem um significativo eco na AR ou no Governo.

Talvez que todas estas circunstâncias tivessem pesado no CR, de tal modo que, tendo feito funcionar o mecanismo por três vezes no 1.º trimestre de 1977, acabou por apenas recorrer a ele mais uma vez em 1979. Para além desses casos em que a iniciativa partiu do CR — e, mesmo assim, em 1979 decorreu um tanto de inspiração da CC —, o Conselho fez mais uma recomendação por sugestão da CC, que tinha sido ouvida em fiscalização sucessiva.

As duas primeiras vezes que o CR solicitou o parecer da CC nesta sede respeitaram às normas que na Constituição prevêm a participação dos trabalhadores e sindicatos na elaboração da legislação do trabalho e dos trabalhadores rurais e pequenos e médios agricultores na definição e execução da Reforma Agrária. No primeiro caso, a CC entendeu³³, e o CR concordou, que não havia omissão relevante e no segundo caso concluiu³⁴ que havia omissão — porém, o CR deliberou não fazer a recomendação, decerto por entretanto ter chegado ao seu conhecimento que o Governo estaria a preparar legislação sobre a matéria.

O terceiro caso respeitou à eventual violação por omissão da norma constitucional que proíbe as associações armadas e as organizações que perfilham a ideologia fascista, tendo a CC concluído haver omissão relevante quanto à proibição das organizações fascistas³⁵; e o CR fez a recomendação. Mais de um ano depois, a AR aprovou a lei respectiva.

Em 1978, num parecer de fiscalização sucessiva, a CC concluiu que não havia inconstitucionalidade das normas legislativas que analisava, mas que haveria, sim, inconstitucionalidade por omissão por não haver lei que, quanto aos trabalhadores do serviço doméstico, lhes garantisse os direitos que a Constituição consigna no seu artigo 53.º, alínea d)³⁶. A CC dividiu-se quanto à legitimidade de ser ela a tomar a iniciativa de

³³ Parecer n.º 4/77, in *Pareceres*, 1.º vol., pp. 77 e segs.

³⁴ Parecer n.º 8/77, in *Pareceres*, 1.º vol., pp. 145 e segs.

³⁵ Parecer n.º 11/77, in *Pareceres*, 2.º vol., pp. 3 e segs.

³⁶ Parecer n.º 9/78, in *Pareceres*, 5.º vol., pp. 21 e segs.

fazer ponderar o CR na inconstitucionalidade por omissão, mas a maioria opinou, por, nomeadamente, uma razão de «economia de meios», dever desde logo habilitar o CR com a sua opinião, caso este entendesse dever apreciar a questão. O CR concordou e fez a recomendação. A legislação sobre o contrato de serviço doméstico foi publicada pelo Governo em Outubro de 1980.

Finalmente, em 1979, também num parecer ³⁷ sucessivo sobre o *numerus clausus* no acesso às universidades, a CC referiu que poderia pôr-se a questão da eventual inconstitucionalidade por omissão da norma que previa dever-se «estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e filhos das classes trabalhadoras» para a universidade. O CR pegou na deixa, alargou-lhe o âmbito ao incluir também a norma do artigo 70.º da Constituição e pediu o parecer da CC. Parecer que esta só concluiu em Maio de 1981 ³⁸ — por ter entendido conveniente aguardar «as reformas estruturais do ensino anunciadas pelo ministro da Educação e Cultura»... — e em que opinou pela inexistência de omissão relevante, com a concordância do CR.

Em suma, apenas duas vezes o CR fez a recomendação que dá sentido útil à fiscalização por omissão; das duas vezes, um largo tempo depois, foi publicada lei que cumpriu a advertência. O lapso de tempo decorrido teve decerto a consequência de esbater o eventual efeito político da recomendação. Das cinco vezes que o CR considerou a inconstitucionalidade por omissão, duas fê-lo de algum modo estimulado pela CC.

Com a excepção das organizações fascistas, os casos deste tipo reportaram-se a questões atinentes aos direitos dos trabalhadores.

Foi, pois, de muito reduzida utilização e de minúscula relevância política este poder conferido ao CR. A importância que os constituintes lhe atribuíam, tanto mais que o incluíram no elenco das matérias insuprimíveis da Constituição, não achou eco na realidade. Resta saber se, agora que a iniciativa se alargou ao PR, ao PJ e aos presidentes das assembleias regionais e que é o Tribunal Constitucional que verifica a omissão e dela dá conhecimento ao órgão legislativo competente, a utilização e a relevância crescem.

2. A CC E AS REGIÕES AUTÓNOMAS

Pouco menos da terça parte dos pareceres emitidos pela CC abordaram questões de constitucionalidade relacionadas com as regiões autónomas.

Além dos que resultaram das iniciativas dos ministros da República ou das assembleias regionais, outros debruçaram-se sobre diplomas das regiões cuja declaração de inconstitucionalidade foi pedida por diversas entidades e outros ainda sobre diplomas dos órgãos de soberania que foram apreciados, nomeadamente em fiscalização preventiva, sob o ângulo dos direitos das regiões.

Como atrás se lembrou (cf. *supra* I, 1), os ministros da República podiam suscitar a apreciação preventiva dos decretos aprovados pelas assembleias regionais. A generalidade dos titulares dos cargos usou tal faculdade com grande descrição. De um total de 18 pedidos preventivos,

³⁷ Parecer n.º 35/79, in *Pareceres*, 10.º vol., pp. 135 e segs.

³⁸ Parecer n.º 11/81, ainda inédito.

de fins de 1976 e 1982, 11 (61 %) vieram apenas de um dos ministros da República dos Açores, que ocupou o cargo apenas até Setembro de 1978. Os outros titulares, pois, só por sete vezes fizeram accionar este mecanismo.

Ora não é crível que a actividade legislativa das assembleias regionais tão raramente levantasse dúvidas de constitucionalidade ao representante da soberania da República, tanto mais que se estava no início da experiência autonómica, necessariamente com critérios desafinados e inaptações ao esquema constitucional. Assim, a contenção no exercício da faculdade aludida releva de uma orientação política de todos os ministros da República, com a excepção apontada, que se traduzia na desintervenção, ou na reduzida interferência, no processo legislativo regional. Como se a juventude das instituições suplicasse uma certa liberdade de movimentos para os órgãos regionais, permitindo, assim, que se afirmasse a autonomia.

As assembleias regionais, por seu lado, podiam pedir a declaração de inconstitucionalidade de diplomas dos órgãos do governo central que violassem direitos das regiões. Foi a da Madeira que, de longe, mais assiduamente desencadeou esta iniciativa: fê-lo 16 vezes, ao passo que a dos Açores apenas 5.

Dos 16 pedidos da Madeira, 11 (69 %) referiram-se a diplomas que suportavam medidas austeras de política económica — como fossem aumentos de preços ou tarifas, estabelecimento de «tecto salarial», «pacotes» vários — provenientes de diferentes governos. A Assembleia Regional pedia a declaração da inconstitucionalidade de tais diplomas, alegando que não tinha sido ouvida na sua elaboração. A CC manteve uma orientação constante nesta matéria, sempre seguida pelo CR, pelo que a Assembleia não ignorava o resultado dos seus pedidos: seriam desatendidos, salvo raríssimas excepções que se reportavam de facto a diplomas com especial incidência na região (como, por exemplo, a fixação do preço da banana). A iniciativa da Assembleia Regional tinha, pois, apenas um objectivo político, o de mostrar aos seus representados que não estava solidária com a política económica do governo central e que tinha utilizado os mecanismos institucionais possíveis para salvaguardar a Madeira dessa política.

A doutrina da CC relativa às regiões girou sobretudo em torno de duas questões fundamentais: a delimitação da competência legislativa regional e o dever dos órgãos centrais de ouvirem, sobre certas matérias, os órgãos regionais.

Como se sabe, as regiões políticas distinguem-se das regiões administrativas por deterem competência legislativa própria, e não apenas regulamentar. As regiões autónomas, porque regiões políticas, definem-se por essa competência.

Mas quer a Constituição, quer o legislador ordinário (este até ao Verão de 1980), se recusaram a definir com alguma precisão os contornos desse poder legislativo regional. A Constituição limita(va)-se a dar um critério — as regiões podem legislar em matérias de seu «interesse específico» que «não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania». Ao legislador endossou a tarefa de definir o que fossem essas matérias que «especificamente» interessavam às regiões, trabalho que, como se disse, só se aprontou no Verão de 1980, quando a AR aprovou o estatuto dos Açores (que o da Madeira, como atrás se lembrou, não viu publicidade por ter sido vetado por inconstitucionalidades várias).

Entre 1976 e 1980 foi a CC que, em sucessivos pareceres — e desde logo, o primeiro, o n.º 1/76 —, se ocupou da tarefa, que os políticos haviam enjeitado, de determinar os limites do poder legislativo regional, de desenhar, afinal, os contornos da autonomia das regiões. Este encargo cumpriu-o a CC com raro equilíbrio e ponderação, conseguindo a unanimidade dos seus membros. Identificando os pontos de apoio constitucionais à delimitação da competência legislativa, foi determinando caso a caso, conforme lhe eram submetidos, as matérias que lá cabiam e as que a extravasavam ³⁹.

Uma outra vertente da autonomia regional se traduz no direito de as regiões serem ouvidas pelos órgãos centrais antes de estes decidirem sobre as questões que respeitem às regiões. A violação desse direito inconstitucionaliza o diploma que contenha essas decisões.

Também aqui a CC desenvolveu um trabalho essencial ao definir, em inúmeros pareceres, o que se devia entender por «questões respeitantes às regiões autónomas», noção que constitui o cerne desse direito de participação.

Era, de resto, sobretudo com base no não cumprimento pelos órgãos centrais do dever de audição que as assembleias regionais impugnavam diplomas daqueles órgãos. A própria CC, em fiscalização preventiva, sempre que topava, nos diplomas analisados, matéria que dissesse respeito às regiões (segundo o critério que ela própria definiu), averiguava se o dever de audição tinha sido cumprido. Chegou-se mesmo a declarar inconstitucional um decreto da AR que aprovou os estatutos da RDP, compostos por 59 artigos, apenas por neles se prever uma assembleia de opinião, onde cabiam representantes das regiões autónomas, sem estas terem sido ouvidas ⁴⁰. De facto, foi jurisprudência constante da CC que, sempre que num diploma se criava um órgão em que estavam representadas as regiões, aí, nessa representação, se achava uma questão que respeitava à região, pelo que ela tinha de ser ouvida.

Não foram, porém, só nestas duas grandes áreas assinaladas que foi relevante a doutrina da CC. Na definição das competências regionais ao nível administrativo, económico, etc., na transferência dos serviços da administração central para as regiões, na definição das competências do ministro da República ou das relações entre ele e as assembleias regionais, em suma, sobre a generalidade das questões relevantes para a definição da autonomia regional, a CC teve uma importante contribuição como árbitro, delimitando o campo de aplicação das normas.

3. A CC E O CR

A CC elaborou 213 pareceres. Apenas em 13 casos (6 %) o CR não seguiu na totalidade as conclusões desses pareceres.

Já referimos que, em 1977, a CC entendeu que estava a ser violado por omissão o artigo 104.º da Constituição e que o CR não fez a recomendação que se deveria seguir.

³⁹ A primeira definição do que se deve entender por matérias de interesse específico surge no Parecer n.º 7/77, in *Pareceres*, 1.º vol., pp. 113 e segs.

⁴⁰ Parecer n.º 27/79, in *Pareceres*, 9.º vol., pp. 151 e segs.

Em Janeiro de 1978, por três vezes seguidas, o Conselho divergiu da opinião da CC. A primeira, quando o CR, apreciando a constitucionalidade do Estatuto da Ordem dos Médicos, declarou a inconstitucionalidade não só das normas que a CC como tal tinha entendido, como de uma outra que apenas um vogal, em declaração de voto, julgara inconstitucional⁴¹. A segunda, quando, a propósito dos diplomas que puniam os militares implicados no 11 de Março e no 25 de Novembro, o CR entendeu, acompanhando 4 vogais da CC, que não tinha competência para declarar a inconstitucionalidade de normas individuais e concretas⁴². A terceira, quando a Comissão, ouvida sobre um diploma regional, não conheceu da questão de fundo por razões processuais; o CR, porém, não acolheu essas razões e pediu a análise dessa questão de fundo⁴³.

Mais relevante foi a discrepância ocorrida, ainda em 1978, a propósito da constitucionalidade de um decreto-lei — aliás já revogado na altura da apreciação pela CC — sobre cobrança de quotizações sindicais. A CC pronunciou-se, por 5 votos contra 4, pela constitucionalidade⁴⁴, mas o CR acolheu a opinião minoritária, isto é, que o sistema de cobrança de quotas sindicais se incluía no âmbito da liberdade sindical e que legislar sobre tal matéria era da exclusiva competência da AR. Com tal decisão, o CR tomou posição sobre o artigo 17.º da Lei Fundamental, um dos artigos que mais dificuldades de interpretação levantavam e que, nomeadamente, decidia sobre a repartição de competência legislativa na área dos direitos fundamentais entre a AR e o Governo; e tomou uma posição mais favorável à AR, e, portanto, à protecção dos direitos dos trabalhadores.

Já em 1980, enquanto a maioria da CC (aqui igualmente por 5 votos contra 4) se pronunciava pela desconformidade com a Lei Fundamental do projecto de decreto-lei que nacionalizava as acções da Dialap pertencentes à República Popular de Angola, por entender que só a AR tinha competência para o fazer⁴⁵, o CR decidiu não declarar tal inconstitucionalidade. E dessa vez indicou expressamente que a sua decisão relevava apenas de considerações de ordem política, e não jurídico-constitucional. Foi, aliás, a única vez que tal afirmou, não deixando de ser insólito esse comportamento no sistema constitucional de fiscalização.

Quer em 1980, quer em 1981, o CR divergiu da maioria da CC (também nestes casos os pareceres foram aprovados por 5 votos contra 4) sobre a apreciação que esta fez da última versão do projecto de alteração à lei dos sectores.

Ainda em Maio de 1980, e ainda por 5 votos contra 4, a CC pronunciou-se pela constitucionalidade de um projecto de decreto-lei referente à administração do porto de Sines⁴⁶. O CR seguiu a opinião da minoria e resolveu pela inconstitucionalidade, entendendo que, ao permitir-se que a exploração de um porto, até aí entregue a um instituto público, passasse para uma empresa privada, se estavam a alterar as fronteiras entre o sector público e o privado, o que só a AR, e não o Governo, tinha competência para fazer.

⁴¹ Parecer n.º 2/78, in *Pareceres*, 4.º vol., pp. 151 e segs.

⁴² Cf. nota 26.

⁴³ Pareceres n.ºs 4/78 e 4-A/78, in *Pareceres*, 4.º vol., pp. 277 e segs. e 279 e segs.

⁴⁴ Parecer n.º 24/78, in *Pareceres*, 6.º vol., pp. 249 e segs.

⁴⁵ Parecer n.º 3/80, in *Pareceres*, 11.º vol., pp. 79 e segs.

⁴⁶ Parecer n.º 15/80, in *Pareceres*, 12.º vol., pp. 173 e segs.

O diploma do Governo Pintasilgo que instituiu o número de contribuinte foi sujeito a fiscalização sucessiva, concluindo a CC, também por 5 votos contra 4, que a norma desse decreto-lei que fazia depender o pagamento das remunerações do trabalho da comprovação do número fiscal era inconstitucional por desse modo se restringir o direito fundamental à retribuição do trabalho, o que só a AR podia fazer ⁴⁷. O CR, porém, não atendeu essa conclusão, tendo, pois, uma posição mais favorável ao Governo e menos favorável à protecção dos direitos.

Em Junho de 1981, a CC analisou a constitucionalidade de um decreto-lei do CR que definiu o estatuto do pessoal civil das Forças Armadas e de dois despachos dos chefes de estado-maior sobre comissões de trabalhadores dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas, concluindo pela inconstitucionalidade de algumas normas desses despachos ⁴⁸. O CR, porém, contra a unanimidade da Comissão, não acolheu o parecer desta, salvando o despacho dos chefes militares.

Semelhantemente, o CR decidiu a seu favor, como já referimos ⁴⁹, quando da questão do Fundo de Defesa do Ultramar.

Enfim, no último dia da sua existência, o CR declarou inconstitucionais as normas da portaria do Governo sobre taxas moderadoras na concessão de assistência medicamentosa dos utentes dos Serviços Médico-Sociais, indo contra a opinião da CC ⁵⁰ (que votou, mais uma vez, por 5 a 4).

Em 8 das 13 vezes referidas em que o CR divergiu da opinião da CC, os pareceres desta foram tirados por 5 votos contra 4, o que, pelo menos, mostra que, nesses casos, a decisão do CR tinha a apoiá-la boas razões jurídico-constitucionais. O que obviamente não impede que a resolução daquele Conselho se haja fundado sobretudo em considerações de ordem política.

De qualquer modo, é inquestionável que a opinião da CC determinava a deliberação do CR. As discrepâncias assinaladas, em número muito reduzido, ou não tiveram fundamento político ou jurídico relevante, ou se tratava de reflexos de autodefesa do CR, ou tiveram, de facto, em pouquíssimos casos, evidente repercussão política. Só mesmo a importância de algumas, muito poucas, divergências impede, contudo, que se diga que, nesta matéria, as decisões do CR só formalmente lhe pertenciam, ou que este órgão era suplementar à CC.

III — A COMISSÃO CONSTITUCIONAL COMO ÓRGÃO JURISDICIONAL

À CC, enquanto órgão jurisdicional de fiscalização da constitucionalidade das leis, subiam em recurso as decisões dos tribunais que, num caso concreto, julgassem certa norma, contida em certo tipo de diploma, inconstitucional.

⁴⁷ Parecer n.º 3/81, ainda inédito.

⁴⁸ Parecer n.º 17/81, ainda inédito.

⁴⁹ Cf. *supra* II, 1.2 e nota 29.

⁵⁰ Parecer n.º 35/82, ainda inédito.

Ao lado, pois, da fiscalização abstracta concentrada no CR existia uma fiscalização concreta difusa, entregue aos tribunais sob a supervisão tendencialmente uniformizadora da CC.

Mas o controlo da constitucionalidade pelos tribunais apenas funcionava quando surgia um conflito (entre particulares, ou entre particulares e a Administração) que lhes fosse submetido para decisão — só nesse momento o tribunal analisava, do ponto de vista da sua conformidade com a Constituição, as regras jurídicas aplicáveis a essa querela, e a sua deliberação apenas tinha eficácia para esse caso.

Desses litígios unicamente vinham à CC aqueles em que o tribunal decidisse pela inconstitucionalidade e se a norma inconstitucional se contivesse em certos tipos de diplomas.

A CC só analisava a questão da desconformidade com a Lei Fundamental, sem curar de saber quais as consequências que, para o conflito concreto, essa questão pudesse ter. O processo descia, depois da decisão da CC, ao tribunal recorrido, o qual resolvia da questão de fundo conforme a sentença da CC sobre a inconstitucionalidade.

A decisão da CC só tinha efeitos para o caso concreto onde era tomada. Assim, se a Comissão entendesse que a norma questionada era constitucional, os tribunais podiam, com toda a legitimidade, noutros casos que lhes fossem submetidos, decidir que a mesma norma era inconstitucional. E, se a CC entendesse que a norma era desconforme com a Lei Fundamental, também nada impedia que os tribunais, noutros feitos, decidissem o contrário.

Dois mecanismos, porém, procuravam uniformizar a jurisprudência.

Por um lado, se o tribunal aplicasse uma norma anteriormente julgada inconstitucional pela CC, cabia recurso obrigatório dessa decisão para o Ministério Público. Só uma vez veio à Comissão um recurso deste tipo⁵¹.

Por outro lado, se a CC decidisse em 3 casos, ou num único, conforme o tipo de inconstitucionalidade, que determinada norma era desconforme à Constituição, o CR podia declará-la, com força obrigatória geral, inconstitucional. Este mecanismo funcionou várias vezes⁵².

Já se vê que o esquema assim desenhado de relações entre a CC e os tribunais proporcionava o confronto entre os dois órgãos. Tanto mais que desde 1911 que aos tribunais competia, quase em exclusivo, uma função que agora em parte lhes era usurpada e controlada, e por um órgão nem sequer maioritariamente formado por juizes.

Na realidade, esse confronto ocorreu sobretudo com o Tribunal da Relação do Porto.

De facto, tendo aquele Tribunal decidido que certa norma era inconstitucional, a CC veio revogar essa decisão, substituindo-a por outra em sentido contrário. Em dezenas de casos seguintes, a Relação, conhecendo embora a jurisprudência constante da CC, persistiu em julgar tal norma inconstitucional, sabendo que, subindo obrigatoriamente o assunto em recurso à Comissão, esta manteria o seu ponto de vista e, em consequência,

⁵¹ Acórdão n.º 418, ainda inédito.

⁵² Cf., por exemplo, Resolução 14/78 (in *Diário da República*, 1.ª série, de 30 de Janeiro de 1978), Resolução n.º 255/80 (*Diário da República*, 1.ª série, de 15 de Julho de 1980) ou Resolução n.º 292/80 (*Diário da República*, 1.ª série, de 20 de Agosto de 1980).

alteraria a sentença do Tribunal. Este confronto surgiu a propósito de mais de um assunto.

É sobretudo por isso que, embora a CC tenha proferido 481 acórdãos, apenas decidiu cerca de cinco dezenas de questões de constitucionalidade diferentes. Proferidos em processos vindos da Relação do Porto, por exemplo, houve cerca de 50 acórdãos sobre o inquérito preliminar e outros tantos sobre as comissões de conciliação e julgamento. É fácil de imaginar a perturbação que ocorreria se a atitude da Relação do Porto tivesse contagiado. Um dos desafios postos ao actual Tribunal Constitucional, quer pela sua natureza e composição, quer pelas suas competências, será igualmente o de fazer-se respeitar junto dos outros tribunais.

A grande maioria das questões de constitucionalidade analisadas pela CC vindas dos tribunais é de algum modo reconduzível à defesa do estatuto dos próprios tribunais (e, por essa via, de direitos fundamentais das pessoas). Ou se questionava a competência de entidades não judiciais para a prática de determinados actos (como actos de instrução criminal — e aqui os exemplos são abundantes —, ou como decisões de órgãos não judiciais a que a lei dava força de sentença de tribunal), ou se defendia o respeito pelas próprias decisões dos tribunais (impugnando-se que uma lei pudesse retroactivamente alterar o que o tribunal tivesse decidido), ou se questionava a competência que a lei conferia ao juiz para riscar frases do processo proferidas pelas partes, ou se punha em causa que a representação do Estado em juízo pudesse ser levada a cabo por quem não fosse Ministério Público, etc.

Já se vê que, dada esta sensibilidade selectiva dos tribunais, se lhes fosse entregue, em exclusivo, a tarefa de fiscalização do cumprimento da Constituição, o resultado seria pouco satisfatório.

De outra perspectiva, os problemas de constitucionalidade nesta sede vindos à CC eram pouco «políticos», o que contribui para que, aqui, a Comissão rarissimamente se tivesse dividido na formulação da sua decisão.

A fiscalização concreta nunca teve, pois, a importância ou a repercussão política que a actividade da CC mostrou em fiscalização abstracta, apesar de não ser nesta, mas naquela, que a Comissão decidia autonomamente. A única excepção foi o chamado «caso PRP», o qual, todavia, foi primeiro apreciado em fiscalização abstracta e só depois veio em fiscalização concreta.

Não haverá dúvidas, entretanto, de que muito se ganhou em protecção dos direitos fundamentais e em afinação dos critérios de interpretação da Constituição com a actividade da CC neste domínio.

IV — A VONTADE DA COMISSÃO CONSTITUCIONAL

1. A «JURISPRUDÊNCIA»

Sempre que a CC detectava uma inconstitucionalidade orgânica, isto é, decorrente da prática por um órgão de acto não abrangido pelo desenho constitucional da sua competência, e essa conclusão era suficiente para resolver o caso em análise, a CC abstinha-se de encaminhar a sua investigação para outras direcções. Daí que grande número das inconstitucionalidades detectadas tenham sido daquele tipo.

A Comissão decidia dos conflitos de competência entre os diversos órgãos do Estado, ou entre o Estado e as regiões, procedendo à distribuição do poder por cada entidade segundo a interpretação que fazia das regras fundamentais.

No confronto entre Governo e AR, a CC tendeu a interpretar de forma ampla as normas que conferiam competência reservada ao Parlamento. No confronto entre CR e AR ou Governo, a CC tendeu a interpretar de forma restritiva os poderes do CR (esta tendência contou com os votos quer dos vogais nomeados pelo CR, quer do presidente da Comissão). Ou seja, a CC tendia a reforçar a componente representativa e parlamentar do regime, nesse movimento acompanhando o que é geralmente tendência dos tribunais constitucionais europeus.

No confronto entre o Estado e as regiões, a CC impediu que a autonomia se sobrepujasse à solidariedade do conjunto nacional e obstou a um tratamento injustificadamente privilegiado das ilhas.

Quando a CC concluiu pela ofensa de normas materiais da Constituição, fê-lo, as mais das vezes, por considerar haver violação das regras constitucionais que consagram e protegem direitos fundamentais das pessoas. E, nesta matéria, a Comissão demonstrou com frequência fazer uma leitura rigorosa dessas normas, não tolerando restrições aos direitos ou compressões que, noutros países, têm sobrevivido à fiscalização constitucional.

Em matéria económica, a CC apenas se opôs à constitucionalização das duas primeiras versões de alteração da lei dos sectores, apresentadas pelo Governo Sá Carneiro. Aqui, a CC defendeu que a Constituição apenas impõe que a zona económica reservada ao sector público não se pode limitar «às actividades que, por definição e natureza, não invejem à iniciativa privada», devendo antes englobar actividades rendáveis e com peso na estrutura económica nacional. Não se pode, decerto, dizer que se tratou de uma leitura demasiado rigorosa do texto constitucional.

Enquanto os tribunais constitucionais das democracias ocidentais tendem a seguir uma orientação de defesa dos direitos individuais numa perspectiva de preservação da autonomia individual, com alguma desvalorização dos chamados direitos sociais (no contexto do sistema dos direitos fundamentais), e, no domínio da Constituição económica, tendem a sobrestimar a propriedade privada, a CC, tendo-se embora preocupado com a defesa intransigente dos direitos individuais, propendeu a dar realce aos factores de solidariedade inscritos na Constituição. A composição da CC, o contexto político português e o texto da Lei Fundamental justificam um comportamento diferenciado da Comissão relativamente aos órgãos análogos.

2. AS MAIORIAS

Cerca de 90 % dos pareceres elaborados pela CC foram aprovados por unanimidade ou por uma maioria não inferior a 2/3 (cf. quadros n.ºs 5, 7 e 9). Enquanto 134 (63 %) dos 213 pareceres mereceram o consenso unânime da CC, apenas 22 (10 %) a dividiram em dois blocos, um de 5 e outro de 4 membros.

Conhecendo-se a origem tão diversificada dos elementos da CC, e mesmo as opções políticas antagónicas de alguns deles, avaliar-se-á o

esforço desenvolvido no sentido de se procurar e conseguir um consenso tão frequente e generalizado. A procura de apuro técnico-jurídico na elaboração das decisões, na medida em que a «técnica» tende a encobrir as diferenças de opção de fundo, com frequentes apoios na doutrina e jurisprudência estrangeiras, terá ajudado à formação dessa vontade convergente. Mais decisivo foi o papel do presidente da CC, pelo modo como orientou os trabalhos — nomeadamente permitindo ou estimulando longas e aprofundadas discussões, para que os consensos se firmassem —, ou como administrou o seu voto, mostrando alguma maleabilidade quando não estavam em causa questões políticas fundamentais.

O mesmo ou ainda mais acentuado consenso sucedeu em fiscalização concreta, onde apenas três assuntos dividiram a CC. Dois deles, de resto, tiveram a sua equivalência em fiscalização abstracta, pelo que só um (o relacionado com as comissões de conciliação e julgamento) constitui novidade relativamente a este controlo. A menor incidência política da actividade da CC nesta sede justificará, decerto, como atrás se assinalou, que o dissenso tenha sido ainda mais raro.

Foi em 1980 e em 1981 que mais frequentemente a CC se dividiu, aprovando pareceres por 5 votos contra 4 (14 casos no referido total de 22). 8 desses pareceres reportavam-se a diplomas da responsabilidade da maioria AD e, desses, 4 referiam-se à lei dos sectores, Poderia, por isso, dizer-se ou que aquela maioria legislava repetidamente no limite da constitucionalidade, ou que os vogais da CC propenderiam a ter perante a coligação uma atitude radicalizada, politizando demasiado as suas posições. Da análise dos diplomas e dos pareceres que sobre eles recaíram resulta, para nós, que foi a primeira hipótese que se verificou. De todo o modo, essa será uma explicação que não abarca os 6 pareceres restantes, que não se referem a diplomas atribuíveis à AD.

Sempre que a CC se dividia sobre os assuntos, a distribuição dos votos dos seus vogais apresentava uma notável regularidade.

Até meados de 1981, e com apenas duas excepções, votavam no mesmo sentido o vogal nomeado pelo PR e 3 vogais-juizes (1 designado pelo STJ e 2 dos escolhidos pelo CSM). Este «grupo» foi minoritário 8 vezes, fez maioria em 5 pareceres com um dos vogais indicados pelo CR, num com o vogal nomeado pela AR e noutro com o juiz restante, designado pelo CSM.

Após a recomposição da CC para o segundo mandato, o grupo de vogais que mostrou coesão semelhante era constituído pelo eleito pela AR e pelos 3 juizes escolhidos pelo CSM. Esse «bloco» foi minoritário duas vezes e noutras duas fez maioria ou com o vogal nomeado pelo PR ou com o designado pelo CR.

Se olhássemos apenas para a posição que os «grupos» referidos tomaram na questão-chave da lei dos sectores, diríamos que eles representavam a «direita» na CC (reparar-se-á que todos os elementos do segundo grupo mencionado foram agora eleitos pela AR para juizes do Tribunal Constitucional, indicados pelo PSD e pelo CDS). Tal qualificação, porém, será inadequada a todas as posições de todos os elementos do «grupo».

O vogal designado pelo CR que mais vezes fez maioria com o citado «bloco» teve, também por isso, um papel determinante na formação da vontade da CC. Ele foi, designadamente, decisivo na apreciação das tentativas de alteração à lei dos sectores, porque foi o seu voto que permitiu

que a terceira e quarta versões fossem entendidas constitucionais — a sua opinião marcou a fronteira entre o que a Constituição permitia ou não ao legislador.

Também o vogal designado pelo PR teve uma importância fundamental na formação da vontade da CC. Desde logo, nos casos em que a matéria abordada se relacionava com o direito criminal e processual criminal, em que a sua opinião largamente determinava o parecer da Comissão. Mas sobretudo porque, pelo seu posicionamento, nunca permitiu que houvesse um bloco no interior da CC que dominasse a opinião do órgão, de modo que foi possível uma «alternância» na Comissão e, em consequência, um equilíbrio global das suas posições.

De facto, nunca se ouviram acusações à CC de doutrinário, dogmatismo ou partidarismo na sua tarefa de interpretação e aplicação da Constituição. Essa, decerto, a par de um trabalho doutrinário de indiscutível mérito e qualidade, uma das suas grandes virtudes.

V — OBSERVAÇÕES FINAIS

1) A CC foi um órgão do período transitório. Melhor, foi o órgão típico do período transitório. Destinada a desaparecer findo este, não deixava de surgir como a prefiguração de um órgão futuro, o Tribunal Constitucional,

Nessa medida, a CC tinha a natureza contraditória do passageiro que, transfigurado, ficasse. O que inteiramente casava com a transição, com a passagem da pré-democracia à democracia.

Decerto que esta ambiguidade pesou na cuidada ponderação do seu desempenho. A Comissão sabia que as suas decisões e os seus métodos de interpretação e análise seriam levados em grande conta pelo órgão que lhe sucederia. Onde, de resto, está largamente representada...

2) Inventada para dar apoio técnico ao CR e, por esta via, de algum modo lhe condicionar ou determinar a acção num dos seus mais relevantes vectores, a CC teve uma importância tanto mais acrescida quando foi apagada a actuação daquele Conselho neste campo.

Seja qual for a leitura que se faça da posição do CR no regime de transição e, por via dela, a caracterização desse regime, decerto não se negará o indiscutível relevo que aí tomavam as suas funções de «garante do cumprimento da Constituição».

Tratando-se de um projecto constitucional bastante *sui generis* no contexto dos modelos ocidentais, e marcadamente programático, a fiscalização e a implementação do seu cumprimento assumiam, teoricamente, uma importância determinante no comportamento dos órgãos do poder.

A emergência do papel da CC neste domínio correspondeu à assumpção por parte do CR de um papel de árbitro que intervém o menos possível, que «deixa jogar» (o episódio da lei dos sectores empolado em virtude das circunstâncias não chega para apagar esta imagem). E assim igualmente se esbateram os traços mais carregados do projecto constitucional.

Isto é: à emergência da CC, garantia do controlo da constitucionalidade, correspondeu o desfalecimento da proposta constitucional. Ou, para usar uma expressão mais branda, de uma leitura mais rigorosa dessa proposta.

O que de algum modo confirma que se não pode esperar que os órgãos de controlo da constitucionalidade façam o que os órgãos detentores do poder executivo e legislativo não fizeram. Ou que, actualmente, não se vê que haja condições de renascimento de um governo dos juizes.

3) Pela primeira vez na história constitucional portuguesa tivemos um sistema eficaz de fiscalização da constitucionalidade (o que não contraria o que atrás se disse: ponto é que se assumam os limites inerentes a um qualquer sistema de controlo). Um sistema que funcionou: normas foram declaradas inconstitucionais, os órgãos do poder e os particulares moveram os mecanismos, os tribunais debruçaram-se sobre a conformidade das leis com a Lei Fundamental. O que tudo é condição necessária a um regime democrático, como progressivamente se vai reconhecendo.

4) A CC não tinha poder de iniciativa, limitava-se a responder a estímulos exteriores. A sua actuação tinha tanto mais influência quanto maior fosse o número de conflitos gerados na comunidade. Por definição, num período transitório são abundantes os conflitos.

Quanto aos confrontos entre os órgãos do poder, a CC tinha um duplo papel. Por um lado, ela era o lugar onde se davam os embates, que assim se amorteciam na civilidade do cumprimento das regras institucionais. Por outro, a CC arbitrava os conflitos de competência, distribuindo-a segundo as regras que interpretava.

Como os órgãos do poder mutuamente se vigiavam, o conhecimento da jurisprudência da CC funcionava como autocensura no exercício das próprias competências. Tal pode ser demonstrado pela leitura dos debates parlamentares quando da feitura de uma lei. Os críticos da providência legislativa nunca deixavam de logo suscitar as questões de constitucionalidade, procurando por aí influenciar a formação da vontade do Parlamento ou, quando o não conseguissem, levantar os argumentos conducentes à intervenção da CC. O processo legislativo do Governo não é público, pelo que não é possível detectar nele a influência eventual da CC. Todavia, é certo que frequentemente da Presidência do Conselho de ministros eram pedidos à CC cópias de pareceres não publicados, pelo que não será errado presumir que a doutrina da Comissão era tomada em consideração também pelo Governo.

Os vogals da Comissão Constitucional

[QUADRO N.º 1]

Nomes	Entidade designante	Data da posse	Data da cessação de funções
<i>Primeiro mandato:</i>			
Prof. Doutor Carlos Alberto da Mota Pinto	PR	2-11-76	24-3-77
Prof. Doutor Eduardo Henrique da Silva Correia	PR	31-5-77	2-11-78
Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias	PR	19-1-79	Reconduzido
Prof. Doutor Jorge Manuel de Moura Loureiro de Miranda	CR	2-11-76	11-8-80
Dr. Luís César Nunes de Almeida ...	CR	2-11-76	11-8-80
Prof. Doutor Rui Nogueira Lobo de Alarcão e Silva	CR	30-9-80	Reconduzido
Dr. Armindo António Lopes Ribeiro Mendes	CR	30-9-80	Idem
Prof.ª Doutora Isabel Maria Moreira de Almeida Tello Magalhães Collaço	AR	2-11-76	2-5-79
Prof. Doutor Joaquim Jorge de Pinho Campinos	AR	31-8-79	Fim do mandato
Juiz-conselheiro José António Fernandes	STJ	2-11-76	Idem
Juiz-desembargador Joaquim da Costa Aroso	CSM	17-5-77	Idem
Juiz Doutor Afonso Manuel Cabral de Andrade	CSM	17-5-77	Idem
Juiz Doutor Fernando Amâncio Ferreira	CSM	17-5-77	Idem
<i>Segundo mandato:</i>			
Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias	PR	Reconduzido	Cessaçãodo órgão
Prof. Doutor Rui Nogueira Lobo de Alarcão e Silva	CR	Idem	Idem
Dr. Armindo António Lopes Ribeiro Mendes	CR	Idem	Idem
Dr. José Manuel Moreira Cardoso da Costa	AR	26-2-81	Idem
Juiz-conselheiro Hernâni Gil Cruz de Campos e Lencastre	STJ	9-12-80	Idem
Juiz-desembargador Joaquim da Costa Aroso	CSM	Reconduzido	Idem
Juiz Doutor Messias José Caldeira Bento	CSM	2-7-81	Idem
Juiz Doutor Raul Domingos Mateus da Silva	CSM	2-7-81	Idem

Número total de pareceres emitidos

[QUADRO N.º 2]

Ano	Preventivos	Sucessivos	Por omissão	Total
1976	3	0	0	3
1977	22	7	3	32
1978	11	19	0	30
1979	15	24	0	39
1980	17	16	0	33
1981	6	32	1	39
1982	9	28	0	37
Total	83	126	4	213

Fiscalização preventiva

[QUADRO N.º 3]

Ano	Iniciativa			Origem do diploma			Votação		Conclusão		
	PR	CR	MR	AR	G	ar	Un.	Mai.	Inc.	Const.	N/P
1976	0	2	1	0	2	1	3	0	2	1	0
1977	3	13	6	7	9	6	19	3	11	9	2
1978	3	1	7	4	0	7	7	4	6	4	1
1979	12	3	0	12	3	0	7	8	5	10	0
1980	5	10	2	3	12	2	9	8	12	5	0
1981	2	3	1	1	4	1	3	3	2	4	0
1982	4	3	2	2	5	2	4	5	3	5	1
Total	29	35	19	29	35	19	52	31	41	38	4

MR = ministro da República.

ar = assembleia regional.

N/P = a CC não se pronunciou sobre a questão de fundo

Fiscalização preventiva

[QUADRO N.º 4]

Ano	Iniciativa		Totais
	PR	AR	
1976	—	AR — 0 G — 2 < $\frac{I-1}{C-1}$	AR — 0 G — 2 < $\frac{I-1}{C-1}$
1977	AR — 2 < $\frac{I-0}{C-2}$ G — 1 < $\frac{I-1}{C-0}$	AR — 5 < $\frac{I-1}{C-4}$ G — 8 < $\frac{I-7}{C-1}$	AR — 7 < $\frac{I-1}{C-6}$ G — 9 < $\frac{I-8}{C-1}$
1978	AR — 3 < $\frac{I-1}{C-2}$ G — 0	AR — 1 < $\frac{I-0}{C-1}$ G — 0	AR — 4 < $\frac{I-1}{C-3}$ G — 0
1979	AR — 11 < $\frac{I-3}{C-8}$ G — 1 $\frac{I-0}{C-1}$	AR — 1 < $\frac{I-0}{C-1}$ G — 2 < $\frac{I-2}{C-0}$	AR — 12 < $\frac{I-3}{C-9}$ G — 3 < $\frac{I-2}{C-1}$
1980	AR — 0 G — 5 < $\frac{I-3}{C-2}$	AR — 3 < $\frac{I-2}{C-1}$ G — 7 < $\frac{I-4}{C-3}$	AR — 3 < $\frac{I-2}{C-1}$ G — 12 < $\frac{I-7}{C-5}$
1981	AR — 0 G — 2 < $\frac{I-0}{C-2}$	AR — 2 < $\frac{I-0}{C-2}$ G — 1 < $\frac{I-1}{C-0}$	AR — 2 < $\frac{I-0}{C-2}$ G — 3 < $\frac{I-1}{C-2}$
1982	AR — 0 G — 4 < $\frac{I-1}{C-3}$	AR — 2 < $\frac{I-1}{C-1}$ G — 1 < $\frac{I-0}{C-1}$	AR — 2 < $\frac{I-1}{C-1}$ G — 5 < $\frac{I-1}{C-4}$
Totais	AR — 16 < $\frac{I-4}{C-12}$ G — 13 < $\frac{I-5}{C-8}$	AR — 14 < $\frac{I-4}{C-10}$ G — 21 < $\frac{I-15}{C-6}$	AR — 30 < $\frac{I-8}{C-22}$ G — 34 < $\frac{I-20}{C-14}$

AR — 16 < $\frac{I-4}{C-12}$ significa: 16 diplomas emanados da Assembleia da República. 4 deles foram julgados inconstitucionais pela CC e 12 constitucionais.

**Fiscalização preventiva
(Votação)**

[QUADRO N.º 5]

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Totais
Unanimidade	3	19	7	7	9	3	4	52
1 voto vencido	0	0	3	6	0	1	2	12
2 votos vencidos	0	1	0	1	2	1	2	7
3 votos vencidos	0	1	1	0	0	0	1	3
4 votos vencidos	0	1	0	1	6	1	0	9

Nota — Considerando também ter havido unanimidade quando todos tenham entendido haver normas inconstitucionais no diploma, mesmo quando diverjam sobre quais as normas desconformes à Constituição.

**Fiscalização sucessiva
(Iniciativa)**

[QUADRO N.º 6]

Iniciativa	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Totais
PAR	2	10	15	3	19	8	57
PJ	1	2	5	3	11	13	35
P-GR	0	0	0	5	2	3	10
P-M	0	1	1	2	1	0	5
PR	0	1	1	1	3	1	7
Ar Ma	4	4	2	1	2	3	16
Ar Aç	0	1	1	2	0	1	5
Totais	7	19	25	17	38	29	135

Nota — Os totais excedem o número de pareceres por certos pedidos terem sido feitos por duas ou mais entidades.

**Fiscalização sucessiva
(Votação)**

[QUADRO N.º 7]

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Totais
Unanimidade	7	11	15	9	21	19	82
1 voto de vencido	0	4	4	1	3	5	17
2 votos de vencido	0	0	2	1	0	0	3
3 votos de vencido	0	0	1	2	2	2	7
4 votos de vencido	0	4	1	2	3	2	12
Mais de 4(a)	0	0	1	1	3	0	5

(a) Casos em que se formaram duas maiorias, consoante as normas apreciadas.

**Fiscalização sucessiva
(Conclusões)**

[QUADRO N.º 8]

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Totais
Inconstitucionalidade	5	9	13	7	10	15	55
Constitucionalidade	2	9	8	6	17	20	56
Não se pronuncia	0	2	5	3	5	3	18

Nota — Os totais excedem o número de pareceres por alguns deles se ter entendido que umas normas eram inconstitucionais e outras não.

As maiorias

[QUADRO N.º 9]

PARECER 15/77
(LEI DOS SECTORES)

EC	PR	AR	MC
JM	CR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 3/78
(11 DE MARÇO E 25 DE
NOVEMBRO)

EC	PR	AR	MC
JAF	STJ	CR	NA
CA	J	CR	JM
AA	J	P	VA
AF	J		

PARECER 22/78
(VÁRIAS NORMAS RELATI-
VAS A FUNCIONÁRIOS
PÚBLICOS. A DIVISÃO OCOR-
REU SOBRE QUESTÃO
PRÉVIA)

MC	AR	PR	EC
NA	CR	STJ	JAF
JM	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 24/78
(COBRANÇA DAS QUOTAS
SINDICAIS)

EC	PR	CR	JM
MC	AR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 4/79
(BASES DO ENSINO PARTI-
CULAR E COOPERATIVO)

FD	PR	AR	MC
JM	CR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 9/79
(ATENUAÇÃO DE PUNIÇÕES
A EX-AGENTES DA PIDE)

FD	PR	AR	MC
JM	CR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	VA
AA	J		

PARECER 1/80
(SUSPENSÃO DE D. L. SU-
JEITO A RATIFICAÇÃO)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 3/80
(NACIONALIZAÇÃO
DA DIALAP)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 4/80
(EXPROPRIAÇÃO EM ZONAS
DEGRADADAS)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 5/80
(REFERENDA)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 8/80
(ALTERAÇÃO A LEI DOS
SECTORES — PRIMEIRA
VERSÃO)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 10/80
(ALTERAÇÃO A LEI DOS
SECTORES — SEGUNDA
VERSÃO)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 13/80
(ALTERAÇÃO A LEI DOS
SECTORES — TERCEIRA
VERSÃO)

FD	PR	AR	JC
JM	CR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 15/80
(PORTO DE SINES)

FD	PR	AR	JC
JM	CR	CR	NA
JAF	STJ	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 20/80
(CONTRATOS DE TRABALHO
A PRAZO)

JC	AR	PR	FD
JM	CR	STJ	JAF
NA	CR	J	CA
AF	J	J	AA
MA	P		

PARECER 3/81
(NÚMERO
DE CONTRIBUINTE)

FD	PR	AR	JC
RA	CR	CR	RM
HL	STJ	J	CA
AA	J	J	AF
MA	P		

PARECER 4/81
(ILÍCITO DE MERA ORDE-
NAÇÃO SOCIAL)

FD	PR	CR	RM
CC	AR	STJ	HL
RA	CR	J	AF
CA	J	P	MA
AA	J		

PARECER 23/81
(ALTERAÇÃO À LEI DOS
SECTORES — QUARTA
VERSÃO)

FD	PR	CR	RM
CC	AR	CR	RA
CA	J	STJ	HL
MB	J	P	MA
RMa	J		

PARECER 36/81
(FUNDO DE DEFESA
DO ULTRAMAR)

FD	PR	AR	CC
RA	CR	J	CA
RM	CR	J	MB
HL	STJ	J	RMa
MA	P		

PARECER 38/81
(PENALIZAÇÕES SOBRE CON-
SUMO EXCESSIVO DE
ENERGIA)

FD	PR	CR	RM
CC	AR	STJ	HL
RA	CR	J	RMa
CA	J	P	MA
MB	J		

PARECER 33/82
(TRANSFERÊNCIA
DE MAGISTRADOS)

FD	PR	AR	CC
RA	CR	J	CA
RM	CR	J	MB
HL	STJ	J	RMa
MA	P		

PARECER 35/82
(TAXAS MODERADORAS)

CC	AR	PR	FD
RA	CR	CR	RM
CA	J	STJ	HL
MB	J	P	MA
RMa	J		

Nota — Nas colunas interiores, a sigla dos órgãos que designam os vogais, a letra P significa o presidente da CC. Nas colunas exteriores, as siglas dos nomes dos membros da Comissão. À esquerda, a maioria; à direita, a minoria.