

A REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÓMICA

Pelo Prof. Doutor A. L. de Sousa Franco

1. Colocação do problema

1.1 — A primeira revisão do texto constitucional de 1976 incidiu também, directa e indirectamente, sobre a parte reguladora da organização e funcionamento da economia. O objectivo deste estudo consiste em indagar — à luz da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro ⁽¹⁾ — quais as principais

⁽¹⁾ O estudo feito teve em conta o Decreto parlamentar, que obviamente não difere do texto final da lei de revisão (Decreto de revisão constitucional n.º 1/II). Reportamo-nos, por clareza, ao novo texto da Constituição (em anexo à Lei n.º 1/82), com incorporação das alterações introduzidas, e não (salvo indicação em contrário) ao articulado da lei de revisão. A bibliografia de referência é completamente individualizada na primeira nota em que se cita cada obra. Os projectos de revisão são assim assinalados: deputados da Acção Social-Democrata Independente-ASDI; deputados da Aliança Democrática-AD; deputados do Partido MDP/CDE-MDP; deputados do Partido Comunista Português-PCP; deputados da Frente Republicana e Socialista-FRS; texto da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, cujas Actas estão no Diário da Assembleia da República-CERC; outras citações do *Diário da Assembleia da República-DAR*. O texto constitucional de 1976 é designado abreviadamente por *C76*; o texto revisto em 1982 por *CR82*.

alterações do texto fundamental da constituição económica «recta via» resultantes da revisão constitucional de 1982 (*).

1.2 — Para bem nos entendermos: a noção de *constituição económica* deve colocar-se, segundo pensamos, na encruzilhada de duas concepções fundamentais. Para a primeira, ela será materialmente a lei fundamental da economia; ou, por outras (e mais) palavras, o conjunto de princípios fundamentais por que se rege juridicamente a organização e funcionamento económicos de uma comunidade política. Mas, em diversa perspectiva, nos Estados liberais e pós-liberais — em que a existência de leis fundamentais foi acompanhada da atribuição

(*) Sem tratar aqui dos *limites explícitos e implícitos da revisão constitucional*, entende-se que apenas por violação desses limites — e, portanto, por exercício inválido do poder de revisão, que não é um poder constituinte, antes se insere no âmbito da aplicação dinâmica da constituição vigente (ao invés das revoluções e rupturas constitucionais) — poderia ser recusada a promulgação, obrigatória nos termos do art. 288.º, n.º 3 CR82, que é o artigo 286.º, n.º 2, *in fine* C76. Ora, os limites de forma, tempo e circunstância foram claramente observados (arts 286.º-291.º CR82), e bem assim, segundo cremos, os limites materiais. Especial atenção à constituição económica têm os limites do art. 290.º, alíneas *f*) e *g*), confinantes, no plano financeiro, com as alíneas *o*) e *p*) e no plano social com as alíneas *e*) e *j*). Averiguando no texto com mais profundidade o seu alcance, afigura-se claro que a revisão manteve a planificação democrática da economia, com meras alterações que a não suprimem nem lhe mudam a natureza, e respeitou o princípio da apropriação colectiva (alínea *f*)), no exacto âmbito traçado no texto originário, bem como (ao menos formalmente) o princípio conexo da eliminação dos monopólios e dos latifúndios. É claro que, neste domínio como nos demais, são os princípios, as regras e instituições fundamentais que se consideram intocáveis em sede de revisão (apenas por ruptura podendo alterar-se algum deles; ou, para quem aceitar a tese da «dupla revisão», por primeira revisão do preceito relativo aos limites materiais e segunda revisão, então já livre, da substância da matéria anteriormente vedada). É, pois, inconstitucional suprimir ou substituir a essência dos princípios, regras ou instituições referidos no art. 290.º, estabelecendo em seu lugar o vazio constitucional ou outras regras alternativas; mas não se estabelece a intocabilidade dos preceitos e da configuração concreta de tais princípios, desde que não mude a respectiva essência. No domínio da Constituição económica tal mudança, parece-nos, não existiu: os limites foram respeitados.

a estes actos legislativos de rigidez quanto à forma de revisão, e de prevalência e primado de vigência, com a consequente estabilidade reforçada, às leis fundamentais — os preceitos relativos à ordenação económica fundamental tenderão a integrar um texto constitucional reforçado: a *constituição económica formal* ⁽³⁾.

1.3 — As primeiras constituições liberais limitavam-se em regra a definir os direitos fundamentais dos cidadãos e as formas de estruturação do Estado, articulando-o com outras comunidades políticas inferiores ou superiores. Eram as leis fundamentais do Estado e da pessoa — por vezes mais do Estado que da pessoa, sobretudo quando se autonomizavam formalmente das «constituições políticas» as declarações de direitos do homem.

A primeira vaga do Estado pós-liberal, no após-guerra de 1914-1918, fez aparecer constituições que são marcadamente de um novo tipo. Por um lado, na União Soviética pretendia-se consagrar constitucionalmente certas transformações que haviam marcado a essência da revolução e determinavam, ao menos, o início irreversível do processo revolucionário de transição para o socialismo, e por acréscimo apontavam-se princípios, estratégias e metas de transformação, no âmbito da ideologia marxista, que ao Estado e ao partido único, às forças sociais e aos cidadãos cumpria acatar e prosseguir. De outra banda, a reformulação profunda do Estado liberal — na fase intervencionista do Estado pós-liberal — levava à integração nos textos constitucionais, a par dos clássicos direitos formais, dos direitos humanos económicos e culturais (embora as constituições liberais consagrassem, pelo menos, o direito de propriedade, base da respectiva ordem económica) e determinava a inserção de normas programáticas de índole reformista, inspiradas pelas correntes sociais cristãs, pelo liberalismo social, pelo social-democracia, pela vertente social dos autoritarismos

⁽³⁾ Para mais bibliografia, cf., por todos, A. L. Sousa Franco, *Noções de Direito da Economia*, ed. A.A.F.D.L., vol. I, 1982-1983, cap. III.

de teor fascista ou pelos socialismos democráticos (vejam-se os casos paradigmáticos da Constituição alemã de 1919, dita de Weimar, da Constituição mexicana de 1917 — que foi uma das primeiras, senão a primeira, constituição reformista radical do Terceiro Mundo — e da Constituição da República espanhola de 1931). Enfim, o aparecimento de Estados autoritários anti-liberais, normalmente inspirados por diversas formas de pensamento económico-social com índole corporativa, levou as constituições radicais de direita a assimilarem-se às da esquerda nesta característica formal: também elas contêm programas profundos ou radicais de transformação (correspondentes à ideia de «revolução nacional»), cujas realizações acautelam, garantindo-lhes irreversibilidade, e cuja execução pretendem assegurar ou incentivar.

Concebida como lei fundamental da organização do Estado, definidora ainda dos seus limites na relação com as pessoas (cidadãos), a constituição não deixava, mesmo na concepção liberal, de conter os princípios fundamentais de vários ramos do Direito (concorrentemente existe, pois, o que poderíamos chamar uma «constituição penal», uma constituição financeira — orçamental e tributária, pelo menos —, uma constituição administrativa, internacional, laboral, familiar, etc.). Dada a íntima relação entre Estado e Direito nas sociedades liberais — que eram sociedades de Direito estadual — e o conteúdo fundamentalmente individualista ou personalista daquelas bases jurídicas, não era isto incompatível com o conceito de constituição próprio do liberalismo, antes dele decorria logicamente. Nem tal lhe tirava o carácter de constituição política, como lei fundamental do Direito Político ou Constitucional — o Direito do Estado e do cidadão.

Assim, as constituições pós-liberais de novo tipo passam, para poderem preencher os requisitos expostos, a ser também *constituições sociais*, alargando a garantia dos direitos e as bases fundamentais da ordem jurídica, nos seus vários ramos constitutivos, às diversas formas de participação social (política e não só), à definição dos princípios gerais de uma dada estrutura e do funcionamento da sociedade, feita com mais ou menos amplitude e maior ou menor grau de vinculação

ideológica (podem ser mais monistas ou mais pluralistas; mais conservadoras, reformadoras ou revolucionárias...). Passa então a haver constituições sociais, e não só políticas (4).

Acresce a isto uma terceira razão. Em consequência, primordialmente, da crítica marxista da democracia, diversas concepções de democracia foram estabelecendo que, para além da democracia política pluralista — cuja tutela o princípio da constitucionalidade e a própria figura da constituição formal visavam assegurar —, existiam formas complementares e indissociáveis de democracia: tornou-se clássico mencionar as formas da democracia económica, social e cultural. E, bem assim, os direitos formais do homem teriam como complemento direitos de carácter substancial (talvez mesmo condicionantes de carácter sócio-económico à sua efectivação). Então, a constituição, garante da democracia, deixa de ser entendida como suficientemente eficaz para tal fim, se não regular a democracia económica, social e cultural e os correspondentes direitos do homem, no âmbito de uma concepção global da sociedade (que pode ser informada por conteúdos orgânicos e doutrinários ou regras jurídicas muito diferenciadas).

1.4 — Neste contexto surgem as constituições económicas, segundo creio, no âmbito das constituições sociais e em estreita articulação com as constituições políticas. Parece curial recorrer no conteúdo das *constituições sociais*: a) — a *constituição económica* (no sentido referido em 1.2), que inclui a constituição financeira (todavia, ao menos em parte, as específicas matérias constitucionais relativas às finanças públicas surgem antes das constituições intervencionistas, já no século passado, como forma de delimitação dos poderes do Estado sobre o património dos particulares e garantia do direito de propriedade, configurada, nos textos de inspiração liberal, em sua fisionomia de constituição político-financeira); b) — uma *constituição cultural*; c) — uma *constituição social* «stricto sensu»,

(4) Cf. Prof. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, tomo I, 1981, pp. 18 e 81.

definidora das formas de participação e partilha, por parte dos grupos sociais, dos poderes e bens instituídos em cada sociedade.

Sem esquecer as suas mútuas inter-relações — bem como as essenciais conexões de coerência sistemática com a constituição política — abordaremos apenas um dos elementos deste sistema conceitual: a constituição económica. Assim localizada, na sua evolução diacrónica e nas relações sincrónicas com outros elementos de idêntica natureza (as «constituições parciais», designadamente a constituição social que a integra e a política que a condiciona), melhor se entenderá o significado e a importância da constituição económica, num tempo em que a economia e a técnica se tornaram avassaladoras e a sua regulação justa e eficaz são desafios fundamentais da ordem jurídica (*).

(*) Cumpre enfim notar que, formulado o conceito perante realidades que são as do primado do Direito e a intenção voluntarista de definir uma dada ordem económica (ou os seus fundamentos constitucionais), ele pode ser aplicado com utilidade em transposição diacrónica: isto é, aplicando ao passado um conceito formulado numa época histórica posterior. Com as devidas cautelas, diversos regimes tradicionais haverão tido as suas «constituições económicas», sempre que, com um mínimo de estabilidade, «fundamentalidade» e voluntarismo, definiram normas fundamentais de organização e funcionamento da sua economia por via legislativa.

Ainda que tal se não aceitasse, seria indubitável que, apesar da génese e configuração pós-liberal do conceito, todas as constituições liberais continham, implícita ou explicitamente, uma constituição económica. Por um lado, ela marcava uma rotura com o passado (dirigismo de antigo regime, limites tradicionais ao direito de propriedade, limites corporativos à liberdade económica, por exemplo): limitando ao mínimo a intervenção do Estado; garantindo o direito de propriedade, na sua forma absoluta; garantindo a livre empresa contra a organização dos mesteres e proibindo a organização associativa dos trabalhadores; criando garantias parlamentares do equilíbrio orçamental, impondo a votação parlamentar dos impostos, limitando o endividamento do Estado. Por outro lado, como se viu, consagrava um número suficiente de princípios que travejam o ordenamento liberal da economia; propriedade, livre empresa, mercado, mercado de trabalho, finanças neutras e parlamentares...

1.5 — Não se tratando de uma constituição nova, mas apenas de uma constituição revista, justifica-se o tratamento das modificações ocorrentes na constituição económica formal (isto é, no texto constitucional atinente à organização e funcionamento da economia), tentando à sua luz resolver algumas das dificuldades postas pelo sentido global da constituição.

2. O enquadramento da constituição económica

a) *Generalidades*

2.1 — Designamos por enquadramento da constituição económica o conjunto de princípios, regras e instituições relevantes para o seu entendimento que se situam no âmbito da constituição política ou das restantes áreas da constituição social.

Ao tratar brevemente o enquadramento da constituição económica, pretende-se assim focar a coerência de conjunto que torna as leis fundamentais que regem os diversos domínios da vida social um conjunto interdependente. Por isso se não deixará de focar também a inspiração ideológica da constituição económica, a qual se afigura essencial para a interpretar no seu todo.

b) *O sistema político: relevância para a constituição económica*

2.2 — O modo como é constitucionalmente definido o sistema político releva significativamente para o entendimento do real sentido do sistema económico.

Por um lado — trata-se de um ponto que abandonaremos — pode defender-se que existe uma certa conexão de coerência entre os sistemas políticos e o económico. Sistemas abertos num dos domínios, tenderão a sê-lo no outro; sistemas pluralistas num dos domínios, tenderão a sê-lo no outro. Ao invés, tendo em conta a assimilação ou integração de elementos

externos (incluindo as transformações), os sistemas fechados tendem a sê-lo no domínio político como no económico, e os sistemas monistas também tendem a articular em coerência o político e o económico (*).

Por outro lado, a constituição económica é um conjunto normativo que vincula — restringindo, exigindo, estimulando — a generalidade dos cidadãos, mas em especial o subsistema político da sociedade, e dentro deste os elementos mais fortes e dinâmicos que, na óptica constitucional tradicional, serão os órgãos do Estado, em especial os seus órgãos políticos (entre os quais, os dotados de soberania). É, em boa medida, como operador da constituição económica que o Estado actua na economia. Daí que não seja irrelevante para o entendimento desta o conjunto de valores e a estrutura constitucional que uma sociedade impõe juridicamente, no texto constitucional, ao seu Estado.

2.3 — Definido como democracia pluralista, o Estado tem, em quanto nos interessa, algumas características fundamentais na Constituição de 1976:

- a) É uma república soberana e unitária (cremos que regional, apesar da recusa do qualificativo: arts. 1.º e 6.º C76 e CR82; cf. art. 9.º, alínea b) CR82).
- b) É um Estado de Direito democrático (art. 2.º CR82); a soberania reside no povo, subordina-se à constituição e funda-se na legalidade democrática (art. 3.º CR82).

No plano externo, um elemento estrutural que se afigura decisivo é o da independência nacional, entendida como independência efectiva e não apenas como forma jurídico-política

(*) É a argumentação da Escola de Viena (Hayek, Röpke, entre outros) que avança mais neste caminho. É claro que em alguns casos esta coerência é limitada, em todos é tendencial, e como princípio absoluto revela-se algo discutível.

(arts. 7.º, n.º 1, 9.º alínea *a*); cf., v. g., 81.º, alíneas *m*) e *n*) e 109.º, n.º 2, CR82; com maior ênfase ainda no texto de 1976).

Os fundamentos estruturais do Estado, em terminologia variável, são apontados com alguma constância: a dignidade da pessoa humana (fundamento dos direitos e liberdades fundamentais) e a vontade popular (soberania popular) (cf. arts. 1.º e 2.º; quanto à soberania popular, cf. arts. 3.º, 10.º, n.ºs 1 e 2 e 111.º CR82). Especificando, ainda mais, as estruturas jurídico-políticas do Estado, apontam-se como critérios fundamentais da sua estrutura interna: «o pluralismo de expressão e organização política democráticas» (art. 3.º C76, CR82); a descentralização da administração, a descentralização político-administrativa das regiões autónomas e a autonomia das autarquias locais (cf. art. 6.º e títulos respectivos); e, de entre as tarefas fundamentais do Estado — misturando um pouco tarefas externas e princípios de estruturação —, apontam-se: «os princípios do Estado de Direito democrático»; defender a democracia política e assegurar a participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais (art. 9.º, alíneas *b*) e *c*) — base das referências posteriores à democracia participativa (art. 2.º; *infra* alínea *d*)).

Deve sublinhar-se, por outro lado, que a acentuação destes dados estruturais — que correspondem a uma forma aberta e pluralista de Estado democrático — resulta do desaparecimento de referências, próprias apenas do período transitório, ao Movimento das Forças Armadas (fica no preâmbulo; desaparece dos arts. 3.º, n.º 2, 10.º, n.º 1, e 273.º, n.º 2 C76) e ao processo revolucionário ou revolução (arts. 3.º, n.º 2, 10.º, n.º 1, 10.º, n.º 2, 55.º, n.º 1, C76, quanto ao processo revolucionário; quanto à revolução de 25 de Abril, também desaparecem as referências dos arts. 142.º, 147.º, 273.º, n.º 1 292.º, n.º 1 — e equivalentes — da C76) (7). Num caso, o desaparecimento de

(7) Donde se extrai, com alguma ironia, que a única revolução como tal mencionada no texto revisto é a de 5 de Outubro de 1910 (art. 10.º); o 25 de Abril de 1974, referido no preâmbulo, desaparece do texto e deixa de ser qualificado de revolução...

uma vanguarda política, no outro, a omissão de referências formais a um processo político, que podia ainda ser entendido como revolução do sistema sócio-político e tenderia a tornar-se elemento autónomo, interferente ou até prevalente sobre a vontade popular-soberania popular, unificam juridicamente as fontes de poder e tornam-nas coerentes com a estrutura pluralista que se deseja atribuir ao Estado democrático, passado o período de transição.

Sublinhe-se, enfim, que os modos de manifestação da vontade popular — princípio operativo fundamental da democracia pluralista — constam claramente da lei constitucional revista: elas são o sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico e as demais formas previstas na Constituição (e só estas: daí a exclusão do referendo nacional, criando-se apenas a consulta popular local: arts. 10.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, 111.º CR82). Cabe em especial aos partidos políticos concorrer para a formação da vontade popular, com os limites da independência nacional e da democracia política (arts. 10.º, n.º 2, e 51.º CR82). É claro que, sendo assim representativa a forma de democracia instituída, não deixa de se apelar — um pouco platonicamente, dados os limites existentes — à participação directa e activa dos cidadãos (art. 112.º C76 e CR82) e à participação social, integrante da democracia representativa (v. g., arts. 2.º, 53.º a 58.º, 73.º, 77.º a 79.º, 118.º, 263.º e segs., etc.). Mas, sem prejuízo de se assegurarem estas formas de participação, é certo que o essencial do poder político — organizado por formas que não cumpre aqui abordar — é a sua forma de democracia política representativa e pluralista instituída; aliás reforçada, tanto pela omissão de factores interferentes de acção política, como pelo desaparecimento — sobretudo como órgão de controlo da constitucionalidade — do Conselho da Revolução. Não porque em democracia não haja órgãos de soberania não eleitos (pense-se nos tribunais; ou em Senados, Câmara dos Lordes ou outras segundas câmaras não electivas). Mas porque a legitimidade revolucionária era o fundamento e critério de actualização deste órgão extinto.

2.4 — Clarificou-se, portanto, ao fim do período de transição, a construção de um esquema formal de estruturação polí-

tica, organização e funcionamento do poder político. O mesmo é dizer que, se na Constituição nunca prevaleceu um sistema de partido único ou dominante, com vanguardas sociais revolucionárias e estrutura social monista ou unitária, qualquer programa constitucional imposto ou proposto a uma estrutura realmente pluralista é um mero limite à actuação livre da vontade popular, não é um programa rígido imposto aos respectivos órgãos⁽⁸⁾. A C76 claramente fazia prevalecer o princípio da vontade popular sobre todos os demais — com excepção da dignidade da pessoa, da independência nacional e da forma democrática do Estado; tal resulta ainda mais claro após a revisão de 1982. Por isso, nunca teve sentido considerar a Constituição não democrática; mas os resíduos que permitiam tal entendimento estão hoje eliminados.

Dir-se-á, todavia, que a Constituição continua a impor um programa global aos órgãos eleitos pela vontade popular. É esse o problema do socialismo na Constituição — ou, ampliando e aprofundando a questão, o da existência de coordenadas ideológicas constitucionalmente impostas pela Constituição.

c) *A «constituição ideológica» ou a ideologia da constituição*

2.5 — Toda a constituição tem uma ideologia: corresponde, ou a um coerente e unilateral quadro doutrinário-ideológico de princípios, ou a um compromisso ideológico que é a essência de qualquer ordenamento. Sem estar agora a caracterizar o compromisso ideológico do texto de 1976⁽⁹⁾, limitar-nos-

(8) Cf. o argumento da relevância do princípio da primazia da vontade popular para a constituição económica em J. Braga de Macedo, «Princípios gerais da organização económica», em *Estudos sobre a constituição*, I, pp. 189 e seqs.

(9) É claro que nos limitamos a uma simples e sumária interpretação de direito positivo, sem qualquer preocupação de crítica doutrinária ou política, aqui descabida. *Ça va sans dire; ça va mieux en le disant...*

-emos a estudar quais as modificações sensíveis no articulado após a revisão de 1982 ⁽¹⁰⁾, tomando os aspectos relevantes para o entendimento da constituição económica.

Se toda a constituição tem uma ideologia, a explicitação — e explicitação por vezes doutrinadora, obsessiva, redundante — de afirmações puramente ideológicas ou o uso de conceitos extra-jurídicos de exclusiva (ou dominante) componente ideológica, como referencial de modelos doutrinários suposta ou realmente conhecidos, é um traço marcante do actual texto constitucional. Diga-se desde já que, traço exuberante no texto de 1976, ele resulta mais mitigado — quiçá por vezes aditado ou alterado — no texto da revisão de 1982.

2.6 — Cremos que os conceitos ideológicos no texto constitucional de 1976 têm cinco funções principais: *a)* — Alguns são integrantes de uma *proposta finalista ou teleológica* relativa ao Estado, a certas instituições sociais ou institutos jurídicos; *b)* — Outros pretendem estabelecer *articulações*, ocasionais e atempadas em 1975-76, tempo de aceso debate ideológico, *entre o dispositivo constitucional e as correntes ideológicas revolucionárias* dominantes na Assembleia Constituinte (ou os intervenientes na negociação dos dois Pactos MFA-partidos, que condicionaram o conteúdo votado da Constituição), apontando critérios de intervenção dos órgãos revolucionários, de desenvolvimento do processo revolucionário ou de actuação de instituições integradas no movimento social popular para dinamizar e executar a constituição; *c)* — Outros ainda visam *garantir transformações verificadas, introduzir directamente alterações reputadas desejáveis ou traçar programas* que, como é próprio de uma constituição dirigente, vinculam todos os órgãos políticos, em particular o legislador (por que mecanismos, é ponto que não trataremos, acentuando todavia a importância do controlo da inconstitucionalidade por omissão, apenas

(10) Veja-se, em particular sobre a relação compromissória entre democracia e socialismo, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976, 1978*, pp. 538 e segs.

exercido uma vez pelo Conselho da Revolução, no tocante ao art. 46.º, n.º 4 *in fine* C76); *d*) — Outras vezes, pretendem fornecer *critérios gerais de entendimento* do espírito da Constituição, a ter em conta, por coerência sistemática, na sua interpretação e aplicação; *e*) — Enfim, as inspirações socialistas têm acentuado a *função pedagógica* (quer individual, quer de estímulo e inspiração social) do Direito, e sem dúvida diversos preceitos, fundamental ou largamente ideológicos, da Constituição, visam produzir tal sorte de efeitos sociais.

Parece-nos que a finalidade revolucionária dos preceitos ideológicos se atenuou ou perdeu no decurso do próprio período transitório (alínea *b*)), bem como a sua função pedagógica (alínea *e*) (11). Pondo de lado o reflexo programático de disposições com forte carga ideológica, mas sem dúvida preceptivas, como muitas das que integram a alínea *c*), concentramos-nos sobretudo nas disposições ideológicas com função finalista ou teleológica geral e nas que podem contribuir para integrar cláusulas gerais de interpretação e aplicação do texto constitucional.

2.7 — No plano teleológico, sublinhe-se que permanecem inalteráveis, relativamente aos fins gerais do Estado, o art. 1.º, que afirma que a República está «empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes» (expressão claramente conotada com a ideologia marxista), ao passo que o art. 2.º aponta como objectivo à República «assegurar a transição para o socialismo» (CR82). Se as grandes afirmações se mantêm, todavia transformações relevantes foram introduzidas no sistema normativo. Desde logo — confirmando assim a dependência e conformação deste objectivo pela regra do predomínio da vontade popular e pela estrutura democrática pluralista — a

(11) É óbvio que isso não caracteriza o período de transição, a que a revisão de 1982 veio pôr termo: também o caracteriza a existência do Conselho da Revolução e de um regime de independência orgânico-funcional, mas não política, das Forças Armadas, e a permanência de certas medidas de ruptura com o regime anterior (v. g., arts. 292.º 293.º, 308.º, 309.º 310.º C76) — ainda que com reduzida eficácia neste último caso.

transição para o socialismo, que o art. 2.º C76 configurava «mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras» (12), passa agora a ser concebida «mediante a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa» (13). Isto é: de um conceito marxista de socialismo passa-se para uma concepção que o faz coincidir com o aprofundamento de diversas dimensões da democracia não política; isto alarga a gama de correntes ideológicas que poderão aceitar o preceito e torna inviável qualquer dissociação entre democracia política pluralista, tal como antes foi concebida, e o conceito constitucional de socialismo. Menos significativas e mais difusas, nem por isso as transformações sofridas pelos arts. 9.º, definidor das funções do Estado, e 81.º, com as suas incumbências prioritárias no domínio económico-social, deixam de acusar a mesma tendência.

2.8 — Mas a tendência para a *desideologização* ou *desdogmatização*, eliminando preceitos exclusiva ou predominantemente ideológicos, confirma-se em diversos outros aspectos da revisão. Atentemos nos principais:

— A omissão de referências à *revolução* e ao *processo revolucionário* (*supra* n.º 2.3).

— O desaparecimento das restantes referências ao *socialismo*, ficando só a do art. 2.º CR82 (cf. arts. 185.º, n.º 2 C76 — como objectivo da acção do Governo —, 273.º, n.º 4 — concretizador da missão histórica histórica das Forças Armadas — 89.º, n.º 1, 96.º, proémio, 80.º, 91.º, n.º 1, 73.º, n.º 2 e 96.º, n.º 2 — como substantivo; ou adjectivando: «socialista») e a redução e limitação, qualitativa e quantitativa, das referências à mais mitigada *socialização* (desaparece nos arts. 107.º, n.º 4, e 105.º, n.º 1 C76; é consideravelmente diluída e transferida de contexto — passando de tarefa fundamental do Estado a

(12) Expressão de «marxismo democrático», com fonte no projecto do PS.

(13) A fonte da redacção encontra-se nos projectos ASDI e FRS. Cf., sobre o conceito, J. Miranda, *A Constituição*, pp. 459 e segs.

meio de uma tarefa — no art. 9.º al. c) C76, em confronto com o art. 9.º al. d) CR82; é restringida no objecto, de socialização dos meios de produção a socialização de meios de produção no art. 82.º CR82; mantém-se em domínios especiais, sempre fora da ideia de um processo geral: arts. 64.º, n.º 3 al. c), 82.º, n.º 1, 168.º al. l) e 102.º n.º 2 al. c) CR82).

— Tornam-se menos frequentes e sempre assumem a fórmula mais restritiva do texto de 1976 («apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais») as referências ao princípio da *apropriação colectiva dos meios de produção* (ficam nos arts. 80.º, al. c) — com mudança profunda de contexto — e 290.º, al. f) CR82; desaparecem nos arts. 10.º, n.º 2 e 50.º C76).

— Desaparece a expressão *poder democrático dos trabalhadores* (ou semelhantes), abundantemente usada, a partir do projecto de constituição do Partido Socialista, em 1976 (arts. 2.º 55.º, n.º 1, 90.º, n.º 2, 80.º C76).

— É suprimida a expressão, de mais forte conotação ideológica, *classes trabalhadoras*, substituída por trabalhadores (expressão mais neutra...) quando subsiste (arts. 55.º, n.º 1, 74.º, n.º 3, al. g), 76.º, 2.º, 9.º, al. c), 63.º n.º 2, 80.º C76...).

— Desaparecem as referências — marcadamente integrantes da concepção social marxista — a *relações de produção* (socialistas ou novas); o correlativo «forças produtivas», cuja conotação não é evidente, talvez por inadvertência, subsiste (arts. 80.º, 81.º, al. n), 91.º, n.º 1, 96.º al. a) C76, quanto às relações de produção; quanto às forças produtivas, arts. 60, n.º 2, al. a) CR82, 81.º al. c) CR82, 91.º n.º 2 e 105.º n.º 1 CR82).

— São revogados preceitos exclusivamente ideológicos, como os arts. 50.º, 80.º — neste caso, pelo menos, substituído por outro que também é ideológico, mas de outra ideologia... — ou a parte substancial do art. 55.º, n.º 1 C76.

Não deixa também de ser significativo — e coerentemente significativo — um conjunto de outras alterações ideologicamente relevantes, que brevemente mencionaremos: a substituição da referência a «bens colectivizados» (art. 89 n.º 2 CR82), a supressão do princípio tendencial do predomínio da propriedade social (art. 90.º, n.º 1, C76), a abolição da figura do

rendimento máximo nacional (art. 107, n.º 2 C76), a abolição do princípio da conjugação do trabalho intelectual com o manual (art. 52.º al. *d*) C76), a supressão da referência à «unidade das classes trabalhadoras» (art. 55.º n.º 1 C76), a abolição da referência à função de conservação da divisão social de trabalho assumida pela educação (art. 74 n.º 2 C76), a revogação do estímulo à ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais (art. 74.º, n.º 3, al. *f*)) e à formação de quadros científicos e técnicos originários das classes trabalhadoras e do respectivo acesso à Universidade (arts. 74.º n.º 3 al. *g*) e 76.º C76)... Isto para não falar de outros casos — em que a discordância de regimes concretos tem fundamentos ideológicos marcados — da inserção do Estado na actividade social, que abordaremos sobretudo no tocante às actividades económicas. E sem referir a concepção do papel dos trabalhadores na sociedade — que, sendo embora marcadamente ideológica, preferimos tratar em sede de constituição social (*infra*, alínea *d*) deste número).

2.9 — Que pode concluir-se desta breve demonstração? Em primeiro lugar, que houve uma clara intenção de suprimir preceitos ideologicamente mais marcados: recusando os casos mais vistosos de ideologia explícita no texto constitucional. Em segundo lugar, que tal critério da lei de revisão foi levado bastante longe, fundamentalmente em relação a preceitos inspirados, com maior ou menor rigor ideológico, no pensamento marxista. A desdogmatização foi essencialmente uma *desmarxização* ⁽¹⁴⁾. E, se isso poderá não ter largos efeitos directamente normativos, não deixa de ser um critério hermenêutico importante ⁽¹⁵⁾.

(14) Não se extraia daqui que tudo quanto era de raiz marxista desapareceu.

(15) Sublinhe-se ainda o desaparecimento ou mitigação de critérios altamente sintomáticos de *igualdade*: cf. art. 81.º, alínea *c*) C76 (suprimida), arts. 81.º e 82.º, etc. (desigualdades necessárias), sobretudo no que toca à prossecução da *igualdade efectiva* ou *de resultado* (que subsiste todavia no art. 91.º alínea *c*) CR82; cf. a atenuação do art. 74.º, n.º 2 CR82).

Uma contraprova destas conclusões pode encontrar-se nos conceitos novos que surgem na constituição revista, ou nos conceitos já existentes que sofrem expansão ou ampliação de uso (sem pretender que a frequência quantitativa de palavras no discurso seja juridicamente determinante, ela não deixa de ser política e doutrinariamente significativa). Além dos conceitos do novo art. 80.º CR82, acentue-se o uso mais frequente da expressão *intervenção democrática dos trabalhadores* (que no texto de 1976 estava restrita à empresa: art. 55.º n.º 1 C76), numa mitigação de conceitos anteriores, as noções de *participação democrática* e de *democracia participativa* (participação crescente dos trabalhadores: art. 90 n.º 3 CR82), os conceitos de *democracia económica, social e cultural*, o conceito de *realização pessoal* (art. 67.º, n.º 1 CR82). Num plano mais substancial, refira-se a nova preocupação com o património cultural, a participação e a criação cultural (e a cultura em geral...), o desenvolvimento dado aos problemas da qualidade de vida, do ambiente e da defesa dos consumidores, o papel atribuído à família (em geral e na educação), a maior autonomia atribuída ao ensino não estadual e às organizações e actividades não estaduais em diversas áreas (solidariedade social, participação democrática no ensino e na Administração, no sistema de segurança social, cultura física e desporto), o acolhimento da noção de Estado de Direito democrático, o regime dos direitos dos trabalhadores migrantes e das pessoas idosas, a participação democrática no ensino e a autonomia da Universidade, o reforço da descentralização e a criação da figura da consulta popular na administração local... Aqui podem notar-se a ênfase maior na democracia participativa e a aceitação de contribuições doutrinárias ou ideológicas da doutrina social da Igreja, do liberalismo e, sobretudo, da social-democracia e do socialismo não marxista: as das duas primeiras correntes ideológicas, quase ausentes (fora do campo dos direitos fundamentais) do texto de 1976; as das duas últimas, mais marcadas ainda no novo texto.

d) *Referência breve à revisão da constituição social*

2.10 — É menos marcada a profundidade da revisão da constituição sócio-cultural, tanto no tocante aos direitos sócio-culturais como nas áreas denunciadoras ou estruturadoras de uma concepção da sociedade delineada na constituição. De uma forma geral, a intenção de aprofundar alguns direitos sociais e culturais ou de aperfeiçoar o seu regime em consonância com a ideia de sociedade pluralista, não foi acompanhada de um cerceamento de componentes significativas do texto constitucional anterior. Sublinhe-se — para tomar uma pedra de toque, talvez de todas a mais significativa no contexto do período transitório — que ficou intocado o articulado relativo ao direito à saúde e ao Serviço Nacional de Saúde, aditado embora de um n.º 4 (art. 64.º CR82), que é significativo, mas não substitutivo: a afirmação da gestão descentralizada e participada do serviço nacional de saúde representa, obviamente, uma opção entre as várias que se discutiram em sede de execução da Constituição, mas não poderá razoavelmente cercear a disciplina fundamental dos preceitos anteriores, que nada demonstra à partida ficasse mais (ou igualmente) assegurada com uma gestão centralizada e estatizante.

No tocante à integração da constituição sócio-económica, a confirmação deste juízo global permite-nos mencionar apenas alguns traços da revisão que parecem significativos.

O primeiro é o do *alargamento das referências à democracia participativa e pluralista*, mencionando em concreto diversos tipos de entidades particulares, sociais ou até públicas, a quem incumbe participar na execução dos direitos económico-sociais, em geral concebidos com menor incidência passiva no Estado, ou em outras esferas de actividade social. É este apenas o acentuar de um traço já existente no texto de 1976: mencione-se, por mais significativo, o que ocorre com o alargamento das áreas de participação atribuídas às famílias (arts. 67, 68, 70 e 74 CR82), a participação plural prevista para o sistema de segurança social (art. 63 n.º 2 CR82) e o serviço nacional de saúde (já referido), a participação e democratiza-

ção da cultura (art. 73.º n.º 3 CR82), a participação democrática no ensino (art. 77.º, sobreposta à autonomia universitária do art. 76.º n.º 2 CR82), a intervenção na criação cultural e na defesa do património cultural (art. 78.º), a promoção plural do direito à cultura física e ao desporto (art. 79.º CR82) — espírito participativo que é alargado à área económica (v. g., art. 81.º al. i) CR82) e à Administração Pública (art. 267.º, embora restrito à aceitação no nosso Direito da necessária figura das associações públicas).

Para além deste reforço da pluralidade na democracia participativa, importa sublinhar alguns aspectos complementares. O primeiro é que, se se manteve a definição de um estatuto particular dos trabalhadores (não já das classes trabalhadoras...) no articulado constitucional, as modificações operadas obedecem a um critério que, em geral, nos parece claro: mantém-se tudo quanto corresponda aos direitos sociais dos trabalhadores (sem restrições, se entendermos provável que a supressão da referência aos direitos fundamentais dos trabalhadores no importante art. 17.º CR82 foi feita por se julgar redundante, e não para restringir a equiparação de todos eles aos direitos liberdades e garantias); desaparece quanto apontasse para um estatuto cívico-político de intervenção preferencial, quiçá privilegiada, dos trabalhadores (arts. 2.º, 76, 9.º al. c) C76, 50.º C76, 55.º, n.º 1 C76, 80.º C76, 73.º, n.º 3 C76 — em confronto significativo com o mesmo texto na CR82 —, 74.º, n.º 3 e 76.º C76 — quanto à democratização do ensino) (16). No mesmo espírito, as referências atributivas de estatutos especiais de participação às organizações representativas dos trabalhadores (ou das classes trabalhadoras) foram alargadas, em princípio de acordo com um critério de recusa da participação social privilegiada consagrada no texto de 1976, às outras orga-

(16) É certo que isso resulta da falta de concordância das forças da FRS no sentido de alterar esses preceitos, tal como os da reforma agrária; mas o resultado de manutenção da concepção de democracia social de 1976, com restrição da participação privilegiada dos trabalhadores, é objectivamente inegável.

nizações (e não «entidades»: art. 94 n.º 2 C76, o que tem o óbvio significado de favorecer a representação institucional e não a escolha administrativa ou legal) de actividades económicas ou outras entidades interessadas (arts. 63.º n.º 2 CR82, 81.º al. i) CR82, 94.º n.º 3 CR82, 102.º, n.º 2 al. d) CR82).

Deve sublinhar-se, todavia, que permanecem sem alteração o regime do controlo de gestão e das associações populares de base — aspectos que confirmam a tendência de manutenção no essencial, conquanto restrita ao domínio estritamente social e sem estatutos de privilégio, não só dos direitos dos trabalhadores como de formas de actuação e organização laboral e popular com grande significado no texto de 1976 (17).

3. Razão de ordem

Definido brevemente o enquadramento relevante da constituição económica, importa cometer o estudo do que nela mudou. Em vez de partirmos do que a constituição revista considera serem os respectivos princípios gerais, propomos, por via mais indutiva, estudar os capítulos fundamentais da constituição económica, tentando no fim a formulação dos respectivos princípios gerais e a sua interpretação de conjunto — *do que ficou e do que mudou*.

Assim, veremos sucessivamente:

- a constituição financeira do Estado;
- a constituição financeira do restante sector público;
- as directivas sobre a intervenção do Estado;
- a constituição da actividade produtiva;
- as directrizes sobre o consumo;
- os instrumentos de ajustamento e regulação da actividade económica;

(17) Recordar-se, no mesmo sentido da recusa de discriminações «excessivas», a eliminação da directriz do regime tributário favorável à transmissão por herança dos frutos do trabalho: art. 107.º n.º 3 CR 82.

- a moeda e o crédito;
- as relações internacionais;
- os princípios gerais;
- tentativa de entendimento e qualificação.

4. Revisão da constituição financeira: I) — Finanças estaduais

a) *Generalidades*

A *constituição financeira* — isto é, a parte da constituição económica que se refere à actividade económica do Estado e das outras entidades públicas na afectação de recursos materiais raros à satisfação directa de necessidades sociais — sofreu, nesta revisão, profundas alterações. Elas não decorrem de uma nova concepção acerca do papel do Estado na sociedade, ou em especial da sua actividade económica: na verdade, essa nova concepção — ou a mitigação da concepção textual da C76 — pode despontar nos preceitos relativos à intervenção económica do Estado; mas o carácter coerentemente ocidental (e de economia mista) assumido pela constituição financeira no texto de 1976 não o justificava nem exigia, e apenas despontava no tocante às funções políticas gerais (funções extra-financeiras) dos instrumentos financeiros ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

As transformações mais significativas decorrem, antes, de uma alteração jurídico-institucional no domínio orçamental, que se traduz em reforço substancial da componente parlamentar da constituição financeira. Vejamos.

⁽¹⁸⁾ O art. 105.º não tem que ver com a estrutura das finanças públicas, mas com a *estrutura monetário-financeira* (moeda, crédito e meios financeiros). Sublinhe-se nele (CR 82) apenas a supressão da referência à socialização da economia, embora entrando, à laia de compensação, uma nova referência ao plano. As restantes alterações carecem de significado, sendo de redacção ou de pura conceptologia formal.

⁽¹⁹⁾ Foi o que defendemos em «Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976», *Estudos sobre a Constituição*, vol. 3.º, 1979, pp. 487-578.

b) *A constituição orçamental*

I. As mudanças mais importantes situam-se, com efeito, no campo das disposições constitucionais relativas ao orçamento (constituição orçamental). O texto de 1976 manteve a *estrutura dualista do orçamento estadual* — formado pela lei do orçamento e pelo decreto-lei orçamental (Orçamento Geral do Estado) —, introduzindo-lhe alterações formais e mudando o conteúdo da componente «lei», que se tornava vinculante para o Governo em matéria das opções fundamentais, ao invés do que sucedia com as leis de meios na vigência da Constituição de 1933, que praticamente em nada vinculavam as decisões orçamentais do Executivo ⁽²⁰⁾.

II. O novo texto constitucional derrogou este sistema complexo, regressando à estrutura monista ou unitária do Orçamento, designado por *Orçamento do Estado* (art. 108.º CR82). O Orçamento do Estado é aprovado por lei (art. 164.º, al. g), *in fine*, CR82, e 169.º n.º 2 CR82); deixa de competir ao Governo qualquer decisão sobre o seu conteúdo (art. 202.º, al. b) C76, art. 203.º al. e) *in fine* C76, que são suprimidos). O conteúdo do Orçamento do Estado ⁽²¹⁾, aprovado pela Assembleia da República, integra: a discriminação de (todas) as receitas e despesas do Estado e o orçamento da segurança social (art. 108.º, n.º 1 CR82). Desaparecem assim o decreto-lei orçamental (Orçamento Geral do Estado «stricto sensu») e o orçamento da segurança social, aprovado por decreto-lei (Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto, arts. 14.º n.º 1 e 29.º). Dada a complexidade e profundidade desta reforma, a par do facto de correr o processo administrativo de preparação do orçamento, tal inovação apenas vigorará para o orçamento de 1983 (CR82, art. 239.º), no tocante à respectiva elaboração e aprovação.

⁽²⁰⁾ Cf. A. L. Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, I, 1981, pp. 244-251.

⁽²¹⁾ Desaparece assim a expressão «Orçamento Geral do Estado».

III. A esta modificação profunda, acrescem alterações ou adaptações menos importantes. Assim constitucionalizaram-se aspectos do processo de preparação e elaboração do orçamento, designadamente o conteúdo do relatório justificativo da proposta de lei do Orçamento apresentada pelo Governo à Assembleia: deve conter justificação das variações relativamente ao ano anterior, relatório sobre a dívida pública (deve entender-se: em geral e designadamente a fundada, que está sujeita a controlo parlamentar, nos termos do art. 164.º al. h)) e as contas do Tesouro, bem como a situação dos fundos e serviços autónomos (art. 108.º n.º 4 CR82). Neste último ponto, parece que a Constituição se resignou ao insucesso da tentativa de exigir a consolidação do orçamento feita no art. 10.º da Lei n.º 64/77, pela integração nele, dado serem entidades que integram o Estado-sector público administrativo (quer tenham personalidade jurídica — institutos públicos —, quer não; quer tenham autonomia financeira ou independência orçamental), dos fundos e serviços autónomos. Mas nada obsta a que a lei ordinária continue a orientar-se nesse sentido, designadamente com base na íntima conexão entre os respectivos orçamentos e o Orçamento do Estado, revelada pela exigência constitucional da sua análise no relatório justificativo da proposta de lei do Orçamento do Estado.

IV. Devem notar-se outras consequências ainda assim relevantes do novo articulado. Assim, a *legalização* (exigência de tratamento por lei, da competência reservada da Assembleia: art. 168.º, al. p) CR82; a reserva é relativa, sendo curioso notar que nenhuma matéria económica, financeira ou social foi objecto de reserva absoluta, insusceptível de autorização legislativa, nos termos do art. 168.º CR82)⁽²²⁾ de certas matérias: elaboração e votação do Orçamento (art. 108.º n.º 2),

(22) Sublinhe-se que, no texto de 1976, o Parlamento apenas aprova na lei do orçamento a discriminação das receitas (por espécie e montante), as dotações globais de despesas por funções financeiras e segundo

regras de execução do orçamento e condições de recurso ao crédito público (art. 108 n.º 6, simplificando o art. 108.º n.º 4 C76, em particular com omissão da definição do período de vigência do orçamento, porventura susceptível de integração nas «regras de execução», entendidas em sentido amplo), os prazos orçamentais (art. 108 n.º 7 C76) e os procedimentos a adoptar quando estes prazos não puderem ser cumpridos (*ibidem*, n.º 7 *in fine*, o que é particularmente importante para as situações de não aprovação atempada do Orçamento). Mantêm-se as regras da unidade e especificação (n.º 5), continuando a impor-se — agora como exigência constitucional relativa à estrutura interna do Orçamento — a existência das classificações orgânica (naturalmente indo para além da simples discriminação por departamentos) e funcional (n.º 5), do equilíbrio formal e, até certo ponto, substancial, em função do recurso ao crédito público (n.º 6) e o sistema de fiscalização política, pelo Parlamento, e judicial, pelo Tribunal de Contas, tanto no decurso da execução como a final, através da Conta (n.º 8 CR82).

V. Merecem ainda menção as *vinculações da decisão orçamental*. São elas, em primeiro lugar, as opções do Plano, depois as obrigações decorrentes de lei ou de contrato (art. 108, n.º 2 CR82, em confronto com o mesmo número de C-76). A elaboração passa a ser de harmonia com as opções do plano (isto é, a lei do plano ou das grandes opções do plano), e não apenas de harmonia com o Plano, como na versão de 1976, o que exclui qualquer subordinação jurídica do orçamento ao plano, que era defensável, embora não praticada, no âmbito da Const. de

um critério orgânico — Ministérios e Secretarias de Estado — e as linhas fundamentais de organização de orçamento da segurança social (art. 108 n.º 1 C 76).

(²³) Embora se evitem comentários não hermenêuticos, não pode deixar de pensar-se que isto é reflexo de um primado ou exclusivo das questões políticas que, natural em fase de institucionalização da democracia, será por cada um julgado como melhor entender...

1976. Em primeiro lugar, porque o Orçamento é praticamente simultâneo da lei das grandes opções do plano — mas será normalmente anterior ao decreto-lei do Plano (plano em sentido estrito), não fazendo sentido que estivesse obrigado a respeitar um acto posterior. Segundo, porque a lei refere apenas as opções do plano, que se cingem à lei e não ao decreto-lei que aprova o plano propriamente dito. Note-se que a nova redacção do art. 93 al. c) dispõe que «o plano anual (...) tem a sua expressão financeira no orçamento do Estado» (diferentemente da «integração» referida na C76, cuja interpretação era problemática: parece-nos que a revisão seguiu a orientação que já nos parecia preferível⁽²⁴⁾). Então, abrangendo num conceito amplo de plano as grandes opções do plano (art. 94, n.º CR82), opções do plano (art. 108, n.º 2 CR82) ou lei do plano (art. 94 n.º 2 CR82), em terminologia que, no mínimo, é excessivamente superabundante, e o plano *stricto sensu*, ou decreto-lei do plano (art. 94, n.º 3 CR82, etc.) — será de exigir uma mera coerência económica ou quantitativa entre os valores globais ou de financiamento de projectos singulares, no orçamento e no plano. Mas vai-se mais longe: em vez de subordinar o orçamento ao plano, desta forma, subordina-se de facto o decreto-lei do plano — posterior — ao Orçamento que, sendo-lhe anterior, é «a expressão financeira do plano». O que significa que, no que toca a despesas e recursos de finanças públicas, é agora o orçamento que fixa os valores e o plano que deve ser respeitá-los. Expressão da desvalorização do plano, ocorrida nos últimos anos e defendida pela nova maioria de revisão? Simples ocorrência impensada? E, em todo o caso, isto que decorre do novo texto, que acabou por inverter as relações entre orçamento e plano.

Outra vinculação existe ainda. O orçamento deve ter em conta — e nisto não há alteração face ao texto de 1976, nem perante o regime tradicional — as obrigações (entenda-se: do Estado) decorrentes de lei ou contrato. O decisor orçamental

(24) *Direito Económico*, 1980, II, 62 e segs.

(formalmente legislador, substancialmente planeador, pois o orçamento é o plano financeiro do Estado) deve respeitar estas obrigações, mas não está obrigado a dar inteira execução financeira a todas as leis: muitas leis prevêm fontes de despesa que podem ser discricionariamente implementadas, no todo ou em parte, pelo legislador orçamental. Todavia, o legislador pode estar vinculado — e está-o o legislador orçamental — a respeitar as obrigações (em sentido estrito e técnico: situações passivas de crédito) emergentes de lei ou de contrato. Se o não fizer, entendemos que há inconstitucionalidade do orçamento, ao não dar execução financeira a uma obrigação do Estado — pois, se ele violar as obrigações contratuais ou *ex lege*, está violando o art. 108 n.º 2 CR82. Nem se diga que o legislador constitucional, ao falar de «ter em conta» estas obrigações, dá ao legislador orçamental a faculdade de executar ou não essas obrigações (se de verdadeiras obrigações, eficazes no período orçamental considerado, se tratar). Por um lado, porque o legislador pode estar vinculado — e a primeira e mais clara vinculação é a que decorre da própria Constituição; em segundo lugar, porque o próprio do Estado de Direito é que o Estado cumpra as suas obrigações. E diga-se que, por maioria de razão, as vinculações que se impõem ao legislador, se impõem também ao administrador que executa o orçamento: o Governo não pode suspender, restringir ou cancelar dotações orçamentais que correspondam à execução financeira de obrigações legais ou contratuais. E, se verificar insuficiência de dotações para isso, deve promover as correspondentes rectificações ou alterações orçamentais: como, se tiver de escolher entre diversas formas possíveis de utilização de dotações orçamentais, deverá dar prioridade absoluta às despesas destinadas ao cumprimento de obrigações do Estado (25).

(25) Sem analisar um caso recente e polémico — o chamado caso da «extinção» da empresa pública ANOP — sublinhe-se que a seu propósito foi afirmado em tese que, pela escolha ou pela administração das dotações orçamentais, o Governo podia escolher a forma e o grau de cumpri-

VI. Observe-se ainda que a dupla consagração constitucional do princípio da anualidade (art. 108, n.º 1, prómio, e n.º 4, neste contexto, C76) desaparece da nova redacção, estando hoje a matéria, assim desconstitucionalizada, remetida à lei ordinária. Lapsou ou intenção, ficam as coisas assim.

Cumpra notar, enfim, que em sequência destas profundas alterações será de repensar muito cuidadosamente o regime da execução orçamental, designadamente no tocante às alterações orçamentais, em regra remetidas à Assembleia (26).

c) *Constituição creditícia*

No tocante ao crédito público, deve sublinhar-se que a nova alínea *h*) do art. 164.º introduz algumas mudanças, com sentido positivo mas, não obstante, de pormenor. Assim, passam a estar sujeitas a autorização da Assembleia da República, com definição (no texto de 1982; «estabelecimento» no de 1976: questão terminológica sem relevância) das respectivas condições gerais: a contracção de empréstimos que não sejam de dívida flutuante; a realização de outras operações de crédito (evidentemente passivas) que não sejam de dívida flutuante; a concessão de empréstimos pelo Governo. É no terceiro ponto que surge a novidade, pois os empréstimos concedidos por entidades públicas, tendo regimes de direito público, não são empréstimos públicos, mas sim operações financeiras activas.

mento que desejava dar às leis. Sem apreciar o caso concreto, tal proposição é inexacta: o orçamento está vinculado a respeitar as obrigações do Estado; só estas, mas todas estas.

(*) A concentração parlamentar da votação do Orçamento tornar-se-ia inconstitucional a existência de *desenvolvimentos* a aprovar pelo Governo? Os riscos do novo regime legal, aplicado por um Parlamento desprovido de recursos, e o simples bom senso levam a defender que não, no âmbito definido pela lei e com respeito pela classificação funcional e pela votação orçamental das *dotações de cada serviço*. Entre elas, parece ser, também, impossível alteração orçamental fora do Parlamento...

Acresce que neste caso — e sem distinguir operações internas e externas, como seria razoável — se refere a concessão de empréstimos pelo Governo (como órgão concedente), mesmo que a entidade concedente não seja o Estado, pelo seu património geral, mas um fundo autónomo. Haverá que distinguir os casos em que os poderes do Governo relativamente a empréstimos de fundos autónomos (Fundo de Turismo, Fundo de Desemprego, etc.) sejam meros poderes tutelares, entendendo-se que o empréstimo é concedido por essa entidade, a qual, se dotada de personalidade jurídica, não está sujeita à restrição que *ex novo* se estabelece — dos casos em que, ou o empréstimo é concedido pelo Estado (por via de um fundo autónomo sem personalidade jurídica), estando a concessão sujeita à nova redacção do art. 164.º al. f), ou o empréstimo é concedido pelo Governo, embora o seu titular seja pessoa colectiva diferente do Estado. Na primeira situação, não há necessidade de autorização e definição de condições gerais pela Assembleia da República; na segunda e na terceira, tal necessidade resulta do novo texto constitucional.

Seguindo sugestões de diversas iniciativas legislativas ainda não aprovadas, bem como a prática estabelecida, com hiatos, desde 1977, constitucionaliza-se (em nosso entender, como mera explicitação da autorização de operações de crédito) o estabelecimento do *limite máximo dos avales* a conceder em cada ano pelo Governo (al. f), *in fine*). Cumpre notar que aqui se colocam problemas análogos aos dos empréstimos e outras operações relativamente a fundos autónomos (para aí se remetendo a discussão do problema, *mutatis mutandis*). E este limite abrange todos os avales, ainda que de duração inferior a um ano, porque o legislador não distingue, e a natureza desta garantia, a par da sua maior permeação ao interesse privado e do carácter global da autorização do limite máximo, assim parecem impô-lo.

d) *Constituição tributária*

I. O legislador de 1976 estabeleceu preceitos orientadores de uma reforma fiscal que obviamente desejava. O facto de

ela ter permanecido letra morta — quando não invertida pela prática — não impede que o quadro essencial em matéria de impostos se mantenha, com ligeiras alterações.

II. Apesar das críticas que neste ponto vêm sendo formuladas, a revisão constitucional não consagrou o princípio da irretroactividade das leis fiscais. No verdade, o art. 106.º n.º 3 C76 (inalterado) exige que exista lei prévia e respeito pelos princípios constitucionais na criação de impostos, atribuindo direito de resistência aos cidadãos relativamente a impostos que não hajam sido criados de acordo com a Constituição e cuja liquidação e cobrança não obedeçam à lei; mas não proíbe à lei que cria os impostos a possibilidade de dispor retroactivamente. Também o não faz qualquer outro preceito. No entanto, a garantia da não retroactividade das leis foi consideravelmente alargada, em diversos outros domínios, nesta revisão constitucional. No art. 18.º n.º 3 CR82 determina-se que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias não podem ter efeito retroactivo; no art. 29.º, n.º 1, estende-se o princípio da irretroactividade da lei incriminadora às medidas de segurança, assim como os seus n.ºs 3 e 4 alargam às medidas de segurança as garantias da não retroactividade da lei criadora das penas e medidas de segurança e do não agravamento retroactivo da penalidade ou da medida de segurança aplicável; e o art. 19.º n.º 4 CR82 determina que a declaração do estado de sítio não pode afectar o princípio da não retroactividade da lei criminal (27).

Em matéria fiscal, todavia, estamos com a doutrina que entende que, sendo a irretroactividade um princípio geral do direito punitivo — agora ainda mais claramente, pois foi alar-

(27) A afirmação que fazemos a pp. 534 do estudo cit. (*Sistema*) não tem o sentido de entender que é constitucional a proibição de retroactividade da lei fiscal, no âmbito do art. 106.º n.º 1 C 76, mas apenas a de que, para quem tal entendia no âmbito da Constituição de 1933, nada mudou no texto de 1976. Tal é, contudo, a doutrina do acórdão STA de 25-10-1980 (AD, 230, 197 ss).

gado às medidas de segurança —, as leis punitivas fiscais, quer regulem crimes fiscais (por aplicação directa), quer infracções fiscais, não podem ser retroactivas. E, perante o novo texto do art. 18.º n.º 3, não deverá ressuscitar-se o velho argumento, segundo o qual as leis fiscais seriam leis restritivas do direito de propriedade (o qual, embora seja direito fundamental económico na sistematização mantida da Constituição: art. 62.º, n.º 1, deve considerar-se direito fundamental de natureza análoga, para os efeitos do art. 17.º CR82: apesar das diferenças de redacção, deixando de mencionar expressamente as liberdades e os direitos fundamentais dos trabalhadores, porventura com a intenção de incluir os segundos no novo conceito genérico, a natureza do direito de propriedade não mudou). Ora, assim sendo, não poderiam então as leis fiscais ser retroactivas? Pensamos que podem. O imposto restringe directamente o património dos cidadãos, mas por razões de interesse público, que fazem entender o sacrifício fiscal como algo de diferente de uma mera restrição ao direito de propriedade. A lei fiscal arbitra um conflito entre diversas formas de utilidade, titularidade e afectação jurídica dos bens (para não invocar já a fundamentação do imposto no direito ao uso comum dos bens da terra, hoje pacífica na doutrina social da Igreja). Sendo assim, ele é uma instituição com fundamento autónomo, que em si é objecto de garantias constitucionais (como a do art. 106.º da Constituição). E, portanto, o imposto bem se diferencia das meras restrições ao direito de propriedade, sendo suficientes garantias da propriedade as normas constitucionais relativas à criação de impostos. Salvo diferente interpretação — que fosse ressuscitar a velha argumentação individualista-liberal sobre a natureza e fundamento do imposto, que parece alheia ao próprio modelo doutrinário, compromissório também neste domínio, que é o da Constituição — nem este nem outro preceito evita ou proíbe constitucionalmente a retroactividade da lei fiscal. Infelizmente, digamo-lo com clareza; mas o intérprete não pode substituir o legislador, fazendo-lhe dizer o que não disse só por agradar aos seus conceitos ou preconceitos...

III. No restante, são de relativo pormenor as alterações introduzidas na *constituição tributária estadual* (arts. 67.º, al. d) — agora al. e), 106.º e 107.º C76). As directrizes constitucionais relativas ao imposto sobre o rendimento pessoal — que continua a não existir, mas devem aplicar-se de imediato, quanto possível, aos impostos parcelares sobre o rendimento pessoal, que o substituem, por um princípio de máxima aplicação útil dos preceitos constitucionais — foram amputadas de uma referência: a de que este imposto «tenderá a limitar os rendimentos a um máximo nacional, definido anualmente pela lei» (C76). Trata-se de uma supressão útil (28), coerente com a natureza do modelo económico constitucional como modelo misto de mercado e desligada da ideia de limitação rigidamente dirigida do leque de rendimentos que surgiu no período revolucionário (com expressão no conceito de «rendimento máximo nacional»). Embora só tendencialmente, apontava-se então, ou para uma limitação directa ou para uma taxa global, anualmente ajustada, de tributação marginal de 100%, acima de certo limite, para todos os rendimentos pessoais: é essa a ideia que desaparece, por incompatível com o espírito da revisão e com o próprio modelo sócio-económico consagrado no texto constitucional.

O n.º 3 do art. 107.º CR82, ao tratar do imposto sobre sucessões e doações, suprime a seguinte directriz: «tomará em conta a transmissão por herança dos frutos do trabalho» (C76). As dificuldades de dar um sentido útil e operativo a este preceito — o que não quer dizer que isso fosse impossível ou logicamente inconcebível — eram evidentes; como evidente era também o intuito de diferenciar, nos bens objecto de herança, os que fossem objecto ou fruto directo do trabalho dos que representassem, na perspectiva do concreto fenómeno sucessório, pura propriedade (ainda que com remota ligação ao trabalho). Na sua deficiente formulação, era a este problema de doutrina do imposto sucessório — como tal, discutido já no

(28) Cf. Sousa Franco, *Sistema*, 539.

século passado — que o texto de 1976 pretendia decerto aludir, no âmbito de uma visão da vida coerentemente virada para favorecer o trabalho no contexto social. Não se sabe se pela dificuldade de dar sentido útil ao preceito⁽²⁹⁾ ou pelas suas claras implicações ideológicas — favorecer o trabalho relativamente à propriedade —, facto é que tal directriz foi suprimida.

Quanto à tributação do consumo, as alterações relevantes reduzem-se a isto: substitui-se o critério-objectivo de «adaptar a estrutura do consumo às necessidades da socialização da economia» (C76, art. 107.º n.º 4) pela referência, ideologicamente bem menos marcada: «adaptar a estrutura do consumo às necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social». Apesar das dificuldades de saber o que é adaptar a estrutura do consumo à socialização da economia, também essa não seria uma indagação impossível. Preferiu-se, porém, manter o critério estrutural como primeiro critério da reforma dos impostos sobre o consumo, mas reportando-se a conceitos mais amplos e susceptíveis de maior número de leituras (portanto, também mais ambíguos), como o de desenvolvimento económico e justiça social (aliás, um e outro por certo inspiradores de toda a reforma fiscal, e não apenas da tributação do consumo, pelo que aqui aparecem algo deslocados). Por outro lado, agora como explicitação da ideia de justiça social, mantém-se a directriz da oneração dos consumos de luxo (CR82 art. 107.º, n.º 4, *in fine*), já constante do texto de 1976. O que não deixa, porém, de ser significativo é a supressão da isenção dos «bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos» (C76). Dir-se-á que ela pode estar implícita na noção de justiça social, mas tal não é exacto: pois a isenção de bens deste tipo, genericamente seleccionados, corresponde a um critério de mínimo de subsistência (também relevante na tributação do consumo) e tem em vista a satisfação das necessidades básicas; por outro lado, optou-se por manter expressamente outra dessas decorrências (a oneração dos consumos de luxo).

(²⁹) Cf. Sousa Franco, *ibidem*, 540.

A explicação dada na Comissão Eventual de Revisão Constitucional apontava para a menor facilidade de introduzir tais restrições no imposto sobre o valor acrescentado que, se Portugal entrasse na CEE, substituiria o actual imposto de transacções⁽³⁰⁾. Não se apreciará a questão política de saber se as necessidades próprias devem primar sobre as de cooperação ou integração, ainda por cima expostas tão hipoteticamente, nem a de o princípio da eficácia directa das disposições comunitárias (viabilizado pela nova redacção do art. 8.º n.º 2 CR82) vir a legitimar eventuais limitações à aplicação normativa desta directriz fiscal. Mais grave é que, por seu lado — como bem observou o deputado Vítor Constâncio na CERC —, a viabilidade transitória da taxa 0 torna possível a exoneração fiscal (e, por maioria de razão, as discriminações fiscais parciais): o que prova não existir qualquer incompatibilidade das imposições directas de uma eventual adesão às Comunidades com a atribuição de benefícios fiscais incidentes sobre bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos. Terá havido, então, uma opção autónoma — e será desinteressante saber se ela foi tomada apenas por erro ou se as razões invocadas, apesar de manifestamente erradas, substituem outras mais reais. Registe-se apenas a redução desta directriz — que, deixando de ser vinculante ou estimulada pelo legislador constitucional, nem por isso passa a ser proibida, de imediato ou no hipotético «futuro europeu», pelas formas que se revelarem viáveis⁽³¹⁾. Acresce que, em bom rigor, o imposto sobre o valor acrescentado não é espécie integrante da tributação do consumo — apenas podendo ser considerado seu sucedâneo ou similar, na parte em que incida sobre bens de consumo; e ele não esgota o sistema tributário indirecto sobre estes gastos, pois bem podem

(30) CERC, acta de 14-10-1981, suplemento ao DAR de 21-11-1981, pp. 400(37)-400(39); votação no plenário parlamentar em 1-7-1982, DAR de 2-7-1982, pp. 4667-4670. Alude-se, por certo, à proibição da taxa 0 como taxa definitiva pela 6.ª Directiva da Comissão das C.E.

(31) Também aqui, portanto, a existência de dificuldades (a que aludimos, talvez de forma excessiva, em *Sistema*, cit., 541-542) não justifica a eliminação pura e simples, mas a sua resolução inteligente.

outros impostos incidir sobre o consumo... Sejam, pois, quais forem os motivos, reais ou erróneos, deste ponto da revisão, o facto é que existe a supressão de uma directriz, a qual, não sendo proibitiva ou cominatória, é em todo o caso razoavelmente significativa ⁽⁸²⁾ ⁽⁸³⁾.

5. A constituição financeira: II) O restante sector público

a) *Empresas públicas*

Escasso era — e continua sendo — o quadro constitucional do sector empresarial do Estado e dos subsectores empresariais locais, apesar das transformações ocorridas no período revolucionário. Mais escassas ainda são as mudanças da revisão.

Em sede geral, a querela mais importante — para além de quanto se refere à propriedade e à organização da produção, como tal sendo tratada (*infra*, n.º 7) — foi a relativa à manutenção, supressão ou alteração do art. 83.º, que define o princípio da *irreversibilidade das nacionalizações* directas posteriores a 25 de Abril de 1974 ⁽⁸⁴⁾. Entendido como nacionaliza-

⁽⁸²⁾ O vazio do regime constitucional relativo ao património do Estado mantém-se, apenas sendo de notar a introdução, entre as matérias sujeitas a reserva relativa de competência legislativa, da definição e regime dos *bens do domínio público* (art. 168.º, n.º 1, al. x) CR 82).

⁽⁸³⁾ Nada mudou, salvo a sistematização, no domínio do *princípio da legalidade tributária* (arts. 106.º e 168.º al. i) CR82): cf. o nosso estudo cit. *Sistema*, 526-534. Ao Governo cabe, em geral, a administração financeira: «fazer executar o Orçamento do Estado», diz CR 82, art. 202.º, al. b) (cf., *infra*, n.º 5, alínea c)).

⁽⁸⁴⁾ O retirado projecto ASDI, que iniciou o processo de revisão, restringia o âmbito da irreversibilidade apenas às nacionalizações directas (no texto que ficou em vigor parece que as nacionalizações indirectas de grandes empresas e as de pequenas e médias empresas nos sectores básicos da economia são também irreversíveis: art. 83.º, n.º 1; sobretudo o segundo limite é significativo). O projecto dos partidos da FRS nada previa. O projecto AD previa a revogação total do actual art. 83.º. Ten-

ção o acto pelo qual certas empresas, criadas por entidades diversas do Estado, passam supervenientemente para a sua titularidade, ou de outra entidade pública, mediante a transferência do respectivo estabelecimento, a expropriação, total ou parcial, das respectivas partes sociais, ou a expropriação do estabelecimento e das empresas com proibição da actividade privada na respectiva área económica ou sector de produção (nacionalização de estabelecimento ou propriedade, de empresa ou de sector) — manteve-se a irreversibilidade das nacionalizações posteriores a 25 de Abril (na única sobrevivência, por razões de irredutibilidade de voto, da expressão «classes trabalhadoras»: como suas «conquistas irreversíveis»). Elas serão entendidas, nunca como nacionalizações de sector (Lei n.º 46/77, de 8 de Julho), mas como nacionalizações de empresa (totais ou parciais, por imunidade das participações estrangeiras) ou da universalidade de bens afectos a certas explorações agrícolas.

Num quadro geral de manutenção do regime de 1976, destaca-se a sujeição *ex novo* a reserva relativa de competência parlamentar do estatuto das empresas públicas (art. 168.º, al. v) CR82) e, com carácter mais global, a nova incumbência atribuída ao Estado de «zelar pela eficiência do sector público» (administrativo, central ou local, e empresarial: art. 81.º al. c), *in fine* CR82). No domínio sectorial, mantém-se a previsão da criação de empresas públicas de comercialização de produtos agrícolas (art. 102.º n.º 2 al. b)); dilui-se a função das empresas públicas no comércio externo, que deixa de ser a de instrumento de controlo e é integrada num elenco de outros instrumentos (art. 109.º n.º 2 CR82); e altera-se o regime de controlo da comunicação social, que se dirige mais aos meios de comunicação social e seus responsáveis técnicos (directores) do

tadas algumas fórmulas de compromisso, tudo ficou na mesma, após acalorada discussão — a mais acesa, no tocante às matérias da constituição económica, mesmo que, na discussão dos temas parlamentar destes temas, calor e luz se não acompanhem com frequência...

que às respectivas empresas, mas tem reflexos, pelo menos, no objecto destas e nos poderes dos respectivos órgãos (cf. art. 39.º CR82, *in fine*).

b) *Finanças das regiões autónomas e autarquias locais*

I. Nada foi alterado quanto às *finanças locais*, se exceptuarmos a explicitação (já coerente com o art. 240, n.º 2 C76 e o que se dispõe na C76 a respeito da tributação de âmbito local) de que o regime das finanças locais passa a estar incluído na esfera de competência legislativa da Assembleia que é objecto de reserva relativa (art. 168.º, al. r) CR82) (85).

II. Quanto às *regiões autónomas*, são mais significativas as alterações, que exprimem, em termos gerais, um prudente alargamento do poder de decisão económico-financeira dos respectivos órgãos.

Verdadeiramente significativa é a atribuição de poder tributário próprio às regiões autónomas (exercido exclusivamente pelas assembleias regionais: art. 234.º CR82). Na verdade, culminando uma certa e discutida hesitação e um processo de «construção no terreno» das autonomias regionais, a 1.ª parte da al. f) do art. 229.º CR82 atribui às autarquias «poder tributário próprio, nos termos da lei» (a exercer nos termos dos respectivos estatutos, segundo nova restrição do proémio do mesmo preceito). A contraposição com a 2.ª parte da mesma alínea demonstra bem que não se trata apenas — mas sem dúvida a qualidade de sujeitos activos de algumas relações jurídico-tributárias, estabelecidas no próprio interesse e por fontes pró-

(85) Por um lado, já o estaria na parte respeitante aos impostos locais (art. 167.º al. o) C 76); por outro lado, devia entender-se que ele é peça fundamental de um entendimento amplo da antiga al. h) art. 167.º C 76 (caso em que, como julgamos, a nova redacção seria meramente interpretativa, e portanto teria efeito retroactivo). Em todo o caso, a interpretação proposta para o antigo art. 167.º al. h), por extensiva, presta-se a dúvidas, pelo que melhor ficam as coisas como estão.

prias, implica também tal situação — de ser sujeito activo de relações jurídico-fiscais; e muito menos do mero direito a haver do Estado o produto da cobrança de certos impostos, em que fosse o Estado o sujeito activo. O poder tributário próprio é o poder de criar impostos, com todas as consequências e conteúdos do art. 106.º, mas com as restrições seguintes: respeito pelos estatutos regionais, pela lei geral e a lei definidora da forma e do conteúdo desse «poder tributário próprio». Lei significará aqui, segundo cremos, lei da Assembleia da República, e não apenas por imposição da reserva legislativa parlamentar das matérias relativas ao sistema fiscal, que implica a coordenação entre as diversas ordens institucionais de tributação interna (art. 168.º, n.º 1, al. i) CR82). O exercício deste poder tributário próprio, no âmbito das leis gerais da República (al. f) art. 229.º), deve ser feito por decreto legislativo regional (art. 115.º, n.ºs 1 e 3 CR82; cf. art. 234.º). As leis gerais da República definirão o sistema fiscal; os decretos legislativos regionais, no âmbito por elas delimitado, disporão sobre o sistema fiscal específico, como matéria de interesse específico da região. Uns e outros são leis fiscais, para os efeitos do art. 106.º CR82 (cf. arts. 115.º e 229.º, al. f)).

É evidente que a atribuição de poder tributário às regiões, para além do domínio consagrado (com duvidosa constitucionalidade) dos benefícios fiscais, tem como decorrência a atribuição da qualidade de sujeito activo dos impostos assim criados (os quais também podem ser atribuídos, *a maiore ad minus* e em virtude da relação de tutela global definida pelo art. 229.º als. g) e h) GR82, às autarquias locais). A lei poderá ainda admitir outras formas de repartição de receitas fiscais não próprias: designadamente, atribuindo-lhes o direito à totalidade ou a parte de certas cobranças feitas pelo Estado mas relacionadas (ou até não relacionadas) com a região (**).

(**) Cf., por todos, Sousa Franco, *Sistema*, cit., 546 e segs., e *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, II, 1982, pp. 143 e segs., para uma visão geral, e 165 e segs., sobre a fiscalidade regional; Eduardo Paz Ferreira, *As finanças regionais*, policop., 1981; M. Eduarda Azevedo, *As finanças públicas regionais*, s. d. (1982).

Assim se resolvem, cremos, algumas das questões menos claras surgidas na vigência da C76, e no sentido que parece mais coerente ⁽³⁷⁾.

III. Em outros domínios, o esclarecimento acerca do âmbito dos poderes financeiros regionais não excede a mera correção técnica ou explicitação. Assim, a inclusão — que já era óbvia, conquanto discutida — das empresas públicas regionais no sector público regional (falava-se apenas de empresas nacionalizadas; em compensação, passou-se a falar, com superabundância, de serviços e institutos públicos...: al. *j*) do art. 229.º CR82); a explicitação do poder regional de administração financeira geral, incluindo a administração tributária (que poderá, ou não, continuar delegada nos serviços do Estado — mas só isso), na al. *f*) do art. 229.º CR82, bem como do poder de fiscalização financeira, mencionado na sua forma máxima e final de aprovação das contas da região (al. *l*), cit., *in fine*) ⁽³⁸⁾; e a participação nas políticas respeitantes ao domínio público marítimo (al. *o*) art. 299.º CR82) ⁽³⁹⁾ ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ Será constitucional a existência de serviços e fundos autónomos com receitas ou despesas fora do Orçamento do Estado? O espírito da Constituição de 1976 já inclinaria no sentido de uma resposta negativa, bem como o art. 3.º da Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto. Mas a prática não seguiu. Hoje, as coisas são mais claras. Mesmo que se entenda que tais entidades, quando fossem juridicamente dotadas de personalidade diferente da do Estado, poderiam ter orçamentos autónomos — o que seria duvidoso — parece decisivo que estes teriam de ser aprovados pelo Governo. Ora, se este apenas pode executar mas não aprovar o próprio Orçamento do Estado (cf. art. 202.º al. *b*) CR 82), por maioria de razão não poderia aprovar, salvo em execução do Orçamento do Estado, orçamentos da administração central. Será, pois, inconstitucional a existência de tais orçamentos próprios, salvo se aprovados pela Assembleia ou subordinados ao Orçamento do Estado (art. 108.º n.º 2 CR 82).

⁽³⁸⁾ Competências exercidas através da assembleia regional (art. 234.º CR 82).

⁽³⁹⁾ O que não exclui a existência de certos direitos reais públicos, como defendemos na *op. cit.*, II, pp. 159-160.

⁽⁴⁰⁾ A resolução da Assembleia Regional dos Açores n.º 6/82/A, no Diário do Governo, I série, de 16-8-1982, tomou posição sobre os pro-

6. A intervenção económica do Estado

6.1 — Após a actuação do Estado para satisfação de necessidades da sociedade (finanças públicas), importa ver como é que ele influencia o comportamento dos outros sujeitos económicos, prosseguindo os interesses gerais através duma influência cogente sobre o respectivo comportamento (*intervenção económica do Estado*). Este aspecto fundamental da definição do regime económico (regime económico-político, como o designamos) é decisivo para entender perante que tipo de constituição económica — e, portanto, que tipo de sistema económico, na visão que do sistema tem normativamente a ordem jurídica — nos achamos.

As finalidades e critérios da actividade estadual — e muito em especial da sua intervenção sobre o comportamento da generalidade da actividade económica e dos seus agentes — serão natural pedra de toque do modelo económico constitucional. Sem ter havido uma alteração radical neste domínio, algumas modificações devem ser sublinhadas.

6.2 — Desde logo, nas *tarefas fundamentais do Estado* consignadas no art. 9.º, para além de outras modificações de forma, cumpre destacar a introdução da função de «garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito democrático» (al. b) art. 9.º CR82, que subs-

jectos de revisão constitucional pendentes na fase final da revisão. Quanto aos pontos que nos interessam, embora pretendendo atribuir à Assembleia Regional o poder de «definir o sistema fiscal regional» (n.º 13), a Assembleia pronunciava-se a favor do texto da FRS que — explicitando os poderes já existentes — lhes atribuía «poder tributário regional» (n.º 14) e bem assim do texto da FRS que clarificava os poderes de superintendência das autoridades regionais sobre institutos e empresas públicas sediados na região (n.º 16) — textos estes que acabaram por ficar consagrados. A Assembleia entendia ainda que devia acrescentar-se ao art. 107.º um novo número, esclarecendo que «o disposto neste preceito não prejudica a definição do sistema fiscal» (segundo sua proposta) contida na alínea f) do art. 229.º (n.º 32 da resolução). Hoje, o poder tributário está na realidade subordinado às directrizes do art. 107.º CR82.

titui e desenvolve a expressão «fazer respeitar a legalidade democrática» do texto de 1976) e a introdução de um novo conjunto de funções na al. e) art. 9.º CR82: «proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais». Trata-se de alterações significativas, a primeira, da consagração de uma democracia política substancial — com respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos da pessoa — e, a segunda, de um novo conjunto de funções socialmente muito relevantes e objecto de tratamento mais subalternizado no texto de 1976.

No domínio económico, algumas modificações globalmente significativas ocorreram também no texto do art. 81.º, que define as *incumbências prioritárias do Estado* — um certo número de fins concretizados ou objectivos, quantitativos ou qualitativos, cuja relevância, sem hierarquização, o texto constitucional prescreve. Significativas são: a supressão da al. c) do texto de 1976 («promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais»); a supressão, na al. f), da «protecção às pequenas e médias empresas economicamente viáveis»; a supressão da antiga al. n) «impulsionar o desenvolvimento das relações de produção socialistas». Todas têm um certo significado descolectivizador. Também não deixam de o ter, a par de outros fundamentos, as alterações introduzidas com carácter não meramente formal: no art. 81.º al. c) CR82 especifica-se, como forma privilegiada de assegurar a plena utilização das forças produtivas, isto: «zelando pela eficiência do sector público» (fórmula em si indiscutível, que só assume mais claramente aquele significado numa óptica circunstancial e conjuntural). E ainda o alargamento às organizações representativas dos trabalhadores (já não às classes trabalhadoras e suas organizações: al. o) C76) e todas as organizações representativas das actividades económicas da participação na definição, execução e controlo das principais medidas económicas e sociais. Duas novas incumbências são introduzidas: o desenvolvimento de uma política científica e tecnológica (simples transposição do art. 77.º, n.º 2 C76) e a adopção de «uma política nacional de energia com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico,

promovendo, neste domínio, a cooperação internacional» (al. n.) art. 91.º CR82).

Apesar de uma ligeira inflexão, nenhum destes domínios é significativo de viragens de fundo quanto ao papel económico e social do Estado. E os restantes?

6.3 — No essencial, parece-nos ressaltar da 1.ª revisão constitucional a manutenção do precedente modelo geral de tarefas e funções do Estado, em confirmação sistemática de quanto já se disse (veja-se, por exemplo, arts. 59.º, n.º 3, sobre o direito ao trabalho, 64.º n.º 2, sobre a significativa matéria do serviço nacional de saúde, 66.º n.º 2, sobre o ambiente e a qualidade de vida, 65.º n.º 2, sobre a habitação, 69.º, sobre a infância, 71.º n.º 2, sobre os deficientes, etc.): assim sucede, seja por falta de consenso suficiente em áreas emblemáticas (por exemplo, a área da medicina e da indústria farmacêutica, art. 64, n.º 3, al. c) CR82), seja por evidente intenção de não modificar a natureza fortemente intervencionista e substancialmente socializante da Constituição (imposta, como limite à revisão, apenas no tocante aos princípios da apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais e da planificação democrática da economia).

Uma segunda característica — menos significativa do que a anterior — é a restrição dos aspectos mais marcadamente ideológicos e dos relacionados com o processo revolucionário, que existiam do texto de 1976 (em decorrência de quanto se disse acima: cf. arts. 2.º, 3.º, 10.º, etc., C76).

Uma terceira característica avulta, todavia, nas alterações — mesmo de mero discurso ou de forma —, às vezes de modo subtil e ténue, mas globalmente significativo. É que a intervenção torna-se menos dirigista e autoritária, visa ser mais de promoção e apoio; de unilateral tende a ser participada por outros agentes sociais; e de participada fundamentalmente pelos trabalhadores, organizações populares ou categorias sociais similares, vem a ser participada por outras entidades (designadamente, nas áreas sociais, a família, e nas áreas económico-sociais as outras organizações de actividades económicas). Apontem-se as alterações, mais ou menos profundas, sofridas pelos arts. 59.º n.º 3 — direito ao trabalho —,

64.º n.º 2 — saúde —, 66.º n.º 2 — ambiente e qualidade de vida —, 60.º n.º 2 — direitos dos trabalhadores (com desaparecimento dos instrumentos dirigistas, nunca concretizados, do salário máximo e do horário máximo nacional) —, 61.º — com o desaparecimento dos condicionamentos da intervenção estadual, designadamente o plano —, 67.º, n.º 2 — família —, 68.º n.º 1 — maternidade —, 70.º n.º 3 — juventude —, 73.º, n.ºs 2, 3, 4 — cultura e ciência —, 75.º n.º 2 — carácter supletivo do ensino privado —, 74.º, n.º 3 e 77.º — ensino —, 78.º, n.º 2 — fruição e criação cultural —, 79.º — cultura física e desporto —, e ainda os arts. 81.º, 84.º, n.ºs 1 e 3 e 90.º n.º 3, 98.º, 102.º, 109.º e 110.º CR82 — sobre a matéria específica da organização económica.

Deve notar-se ainda — em reforço de quanto se enunciou na terceira ordem de razões e critérios — que a tónica descentralizadora, a acrescer à simples participação (já aliás presente, sobretudo nas formas de participação popular, mais que na simples participação formal de todas as categorias sociais, no texto de 1976), é relativamente reforçada na revisão de 1982 (além de muitos dos preceitos anteriores, é significativo, só por si, o que se passa nas directrizes dos sistemas de segurança social — art. 63.º n.ºs 2 e 3 — e de saúde — art. 64.º n.º 4 CR82) (41).

7. A organização da produção

a) *Razão de ordem*

Para além da repartição entre os sectores público e privado — que antes estudámos — na satisfação social das necessidades, é importante para caracterizar a constituição económica ver como é que a ordem jurídica — no nosso caso, a sua parcela privilegiada constante do texto constitucional — con-

(41) Sobre os critérios de intervenção do Estado, veja-se o que escrevemos em lições de 1980: Sousa Franco, *Direito Económico*, II, 1980, pp. 7-13.

figura a organização da produção. Aqui se repetirá — apenas *para memória* — que se não pretende estudar em profundidade a constituição económica, mas tão só averiguar o sentido global, e o conteúdo particular, da revisão constitucional neste domínio.

b) *A propriedade e a iniciativa em geral na revisão de 1982*

I. Os problemas da propriedade e da liberdade económica constituem questões que transcendem a matéria da organização da produção: na verdade a propriedade é uma forma de estabelecimento de relações entre as pessoas e os bens que cobre toda a relação entre o homem e o seu ambiente apropriável, tanto nos bens de produção como nos bens de consumo; a iniciativa abrange a capacidade de decidir autonomamente no domínio da actividade pessoal ou colectiva, não apenas na produção. Uma terceira questão, nos sistemas em ambos baseados, é o da existência ou não de liberdade de escolha dos comportamentos finais, cuja expressão principal é a liberdade de consumo.

II. Como direito fundamental de carácter económico — pacificamente «de natureza análoga» aos direitos, liberdades e garantias, para os efeitos e nos termos do art. 17.º CR82 — continua a consagrar-se, como direito «a todos reconhecido», o direito à *propriedade privada* (art. 62.º n.º 1, tanto na C76 como na CR82). Parece-nos que esta fórmula visa intencionalmente cobrir, quer a propriedade como direito real sobre bens, quer o direito de apropriação — ou seja, o direito pessoal de apropriar bens de que a pessoa carece. Nem de outra forma poderia entender-se a consagração do uso da expressão «direito à propriedade», em vez de direito de propriedade. Embora no quadro de uma filosofia profundamente social, quiçá socializante, esta fórmula vem pois a reencontrar as duas dimensões do direito de propriedade que o Código Civil do Visconde de Seabra (de 1867) consagrava no seu art. 366.º, e que os arts. 1302.º e seguintes do actual Código Civil reflectem numa perspectiva