



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

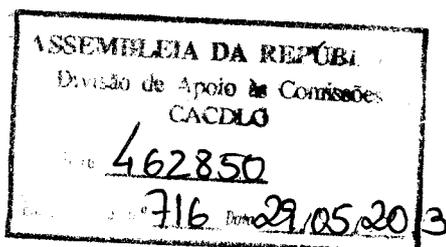
Ofício nº 716/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 29-05-2013

Assunto: Relatório Final das Petições n.ºs 247/XII/2.ª e 257/XII/2.ª

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º e do n.º 2 do art.º 19º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto) junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente às *Petições n.ºs 247/XII/2.ª*, subscrita por *José Manuel Simões Tavares*, que “*Solicita a alteração da Lei n.º 64/78, de 6 de outubro – Organizações fascistas*” e *n.º 258/XII/2.ª*, subscrita por *Álvaro Franco de Lemos*, que “*Solicita a alteração da Lei n.º 64/78, de 6 de outubro*” cujo parecer, foi aprovado por unanimidade na reunião da Comissão de 29 de maio de 2013, é o seguinte:

- a) *Que deve ser dado conhecimento das Petições n.ºs 247/XII/2.ª e 258/XII/2.ª e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*
- b) *Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, devem ambas as petições serem arquivadas, com conhecimento aos respetivos peticionários do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

- c) *Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.*

Cumpre-me ainda informar V. Ex.^a. que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, já informei o peticionário do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no parecer anexo, pelo que concluídas as diligências mencionadas, deve cumprir-se o estabelecido no termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

**PETIÇÃO N.º 247/XII/2ª – SOLICITA A ALTERAÇÃO DA LEI N.º 64/78, DE 6
DE OUTUBRO – ORGANIZAÇÕES FASCISTAS**

**PETIÇÃO N.º 258/XII/2ª – SOLICITA A ALTERAÇÃO DA LEI N.º 64/78, DE 6
DE OUTUBRO – ORGANIZAÇÕES FASCISTAS**

RELATÓRIO FINAL

I – Nota prévia

A Petição n.º 247/XII/2ª, subscrita pelo Sr. José Manuel Simões Tavares, residente na Ilha de São Miguel-Açores, deu entrada na Assembleia da República em 20 de março de 2013, por via postal, tendo sido remetida, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado Ferro Rodrigues, de 20 de março de 2013, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição n.º 247/XII/2ª foi admitida liminarmente pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias na sua reunião de 3 de abril de 2013, data em que foi nomeada relatora a signatária do presente relatório.

Posteriormente, em 17 de abril de 2013, deu entrada na Assembleia da República, por via postal, a Petição n.º 258/XII/2ª, subscrita pelo Sr. Álvaro Teves Franco de Lemos, também residente na Ilha de São Miguel-Açores, a qual foi



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

remetida, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado António Filipe, de 19 de abril de 2013, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição n.º 258/XII/2ª foi admitida liminarmente pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias na sua reunião de 8 de maio de 2013, data em que foi nomeada relatora a signatária do presente relatório.

Atendendo à identidade não apenas no objeto e na pretensão, mas inclusivamente nos termos utilizados em ambas as petições, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias deliberou solicitar a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a junção das Petições n.ºs 247 e 258/XII/2ª, o que foi deferido por despacho de 8 de maio de 2013.

Assim sendo, o presente relatório versa sobre ambas as petições.

II – Das Petições

a) Objeto das petições

Ambas as petições solicitam que “*seja revista a Lei 64/78*”, defendendo os peticionários que a Assembleia da República possa mesmo “*revogar a lei referida*”.

Consideram os peticionários que “*esta lei não tem sentido num regime democrático, porquanto limita a liberdade de pensamento de expressão e de discussão pública*”, afirmando que a vigência da Lei n.º 64/78, de 6 de outubro, é incompatível como o disposto no artigo 37º da Constituição da República Portuguesa (CRP).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Referem ainda que a Lei n.º 64/78, de 6 de outubro, “*penaliza o art.º 46 n.º 1 da CRP*”, segundo o qual “*os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal*”, “*pois limita uma das opções possíveis do princípio do direito dos povos à autodeterminação*” expresso no artigo 7º, n.º 3, da CRP.

Sustentam também que o seu “*articulado é contrário ao art.º 19 n.º 1 e 20 n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem*”, “*pois impede que qualquer pessoa... possa criar uma associação com esse fim – o de perfilhar ou difundir formas de luta contrária à unidade nacional*”.

b) Exame das petições

Satisfazendo o disposto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho, e n.º 45/2007, de 24 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar das presentes petições e que as mesmas observam os requisitos formais legalmente fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 9.º, razão pela qual foram corretamente admitidas.

Assim sendo, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciar as Petições n.ºs 247 e 258/XII/2.ª.

Ambos os peticionários insurgem-se contra a Lei n.º 64/78, de 6 de outubro, procurando revê-la, sobretudo em relação ao disposto no artigo 3.º, n.º 2 *in fine*, que considera perfilharem a ideologia fascista nomeadamente as organizações “*que perfilhem ou difundam ideias ou adotem formas de luta contrária à unidade nacional*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os peticionários criticam esta disposição legal em concreto, sustentando que “*«perfilhar» ou «difundir ideias» é um princípio básico da liberdade de expressão fonte da dignidade de ser cidadão*”.

Por outro lado, os peticionários não vislumbram “*o que pensou o legislador*” ao formular “*os vocábulos «formas de luta»... porquanto só uma mente mal formada pensaria tratar-se de luta violenta!!!*”.

Defendem que “*para evitar mal entendidos justifica-se retirar-se a palavra «unidade»... pois tal palavra tem que ser aceite e não ser imposta*”.

Os peticionários criticam a impossibilidade legal de se criar uma associação com o fim de “*perfilhar ou difundir formas de luta contrária à unidade nacional*”, argumentando nomeadamente que isso limita “*uma das opções possíveis do princípio do direito dos povos à autodeterminação*”.

Impõe-se, antes de mais, fazer o enquadramento jurídico-constitucional da matéria suscitada pelos peticionários.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 veio consagrar no seu artigo 46.º a liberdade de associação, prevendo no seu n.º 4 o seguinte:

“Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares fora do Estado ou das Forças Armadas, nem organizações que perfilhem a ideologia fascista”.

Esta norma foi aprovada por unanimidade na Assembleia Constituinte – cfr. Diário da Assembleia Constituinte, n.º 41, de 3 de Setembro de 1975, p. 1166.

Transcreve-se, por relevar, a seguinte passagem do douto Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 17/94:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

«...praticamente desde o início da vigência da Constituição se levantou o problema da eventual necessidade de legislação específica que viesse conferir exequibilidade à norma do artigo 46.º, n.º 4.

Com efeito, logo em 1977 foi a Comissão Constitucional consultada sobre tal problema pelo Conselho da Revolução - nos termos do artigo 284.º e para os efeitos do artigo 279.º da versão originária da lei fundamental -, tendo vindo a emitir parecer no sentido afirmativo quanto à parte final do preceito, isto é, quanto justamente à proibição de "organizações que perfilhem a ideologia fascista" (Parecer n.º 11/77, em Pareceres da Comissão Constitucional, 2.º vol. p. 3 ss.). Acolheu o Conselho da Revolução esse parecer e, no seguimento dele e ao abrigo do citado artigo 279.º da redacção primitiva da Constituição, recomendou à Assembleia da República "a emissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma constante do n.º 4 do artigo 46.º, que proíbe as organizações que perfilhem a ideologia fascista" (Resolução n.º 105/77, no Diário da República, 1.ª Série, de 16 de Maio de 1977, também publicada nos Pareceres vol. cit., p. 23).

A recomendação do Conselho da Revolução deu origem à apresentação, na Assembleia da República, de três projectos de lei contemplando a matéria (os Projectos de Lei n.ºs. 75/I, 76/I e 77/I, respectivamente do PCP, do CDS e do PSD) e, em resultado dessa iniciativa, veio a Assembleia da República a aprovar o Decreto n.º 176/I, o qual - após passado o teste da fiscalização preventiva da constitucionalidade, a que foi submetido por iniciativa do Conselho da Revolução, e a que respeitou o Parecer n.º 19/78 da Comissão Constitucional (em Pareceres cit., 6.º vol., p. 77 ss.), acolhido por aquele Conselho (Resolução nº 137/78, no Diário da República, 1.ª Série, de 13 de Setembro de 1978, e idem, p. 109) - veio a converter-se na Lei n.º 64/78, de 6 de Outubro, cuja epígrafe é, precisamente, "Organizações fascistas".

(...)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Começa tal diploma, no seu artigo 1.º, por reproduzir a proibição formulada na parte final do n.º 4 do artigo 46.º da Constituição ("são proibidas as organizações que perfilhem a ideologia fascista"), e por fornecer, para o efeito do que nele se estabelece, a noção ou o conceito dessas organizações: primeiro, o que se entende por uma "organização" (artigo 2.º); e, depois, o que a caracterizará como perfilhando a ideologia fascista (artigo 3.º).

Dispõe a lei, seguidamente, sobre as consequências jurídicas do incumprimento da proibição que estabelece (ou visa assegurar), consequências essas que serão de duas ordens: por um lado, a extinção, no mesmo acto em que sejam objecto dessa qualificação, das organizações judicialmente declaradas como perfilhando a ideologia fascista, com o impedimento do exercício, por si ou através de qualquer dos seus membros, directamente ou através de qualquer organização sucedânea, de toda e qualquer actividade e, bem assim, com a perda dos seus bens patrimoniais a favor do Estado, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé (artigos 4.º e 8.º, n.ºs 2 e 3); por outro lado, a punição criminal dos fundadores e responsáveis da organização declarada extinta, bem como, em determinadas circunstâncias, dos seus simples membros ou até de quem só tenha participado na actividade da organização, com as penas de prisão de dois a oito ou até dois anos. Mais concretamente: são passíveis da primeira destas penas, "os que tiverem organizado ou desempenhado cargos directivos ou funções de responsabilidade" na organização declarada extinta e também os membros dela "que tenham tomado parte em acções violentas" ou "que, após a extinção, ajam com desacatamento da decisão declaratória, ainda que no âmbito de nova organização similar"; são passíveis da pena de prisão até dois anos, as pessoas que, não sendo membros da organização declarada extinta, houverem "participado na sua actividade ilícita".

Por último, contém a Lei n.º 64/78 um conjunto de preceitos adjectivos, provendo sobre a competência para o decretamento da medida extintiva e para a aplicação das sanções nela previstas, bem como sobre os respectivos processos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim: defere-se ao Supremo Tribunal de Justiça - hoje, ao Tribunal Constitucional - a competência para qualificar e declarar a extinção de organizações que perfilhem a ideologia fascista, define-se a legitimidade para o exercício da correspondente acção e estabelecem-se regras sobre o processo aplicável (artigos 6.º, 8.º, n.º1, 9.º e 10.º); por outro lado, atribui-se ao tribunal criminal da comarca de Lisboa a competência para a aplicação das sanções criminais previstas no diploma (isto é, para o julgamento dos correspondentes crimes) e providencia-se sobre a celeridade do processo (artigos 7.º, n.º 1, e 11.º); finalmente, articulam-se estas diferenciadas competências jurisdicionais, e os correspondentes procedimentos, dispondo que os processos em que o Supremo Tribunal de Justiça - leia-se, agora, o Tribunal Constitucional - tiver declarado extinta qualquer organização, por perfilhar a ideologia fascista, sejam por aquele remetidos ao tribunal criminal de Lisboa, a fim de neste se seguir o procedimento criminal (art. 7.º, n.º 2).»

O n.º 4 do artigo 46.º da Lei Fundamental foi alterado em 1982 e em 1997. A revisão constitucional de 1982 suprimiu a expressão “*fora do Estado ou das Forças Armadas*” que constava do texto original e a revisão constitucional de 1997 aditou-lhe a expressão “*racistas ou*”, fixando-se a atual redação do normativo nos seguintes termos:

“Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista”.

Em anotação a este preceito constitucional, refere o Professor Jorge Miranda¹:

“XIV – Diferentemente, a proibição de organizações que perfilhem a ideologia fascista – apesar de explicável no contexto da Assembleia Constituinte – afecta os princípios do pluralismo político e de igualdade. Mais do que uma

¹ *In Constituição Portuguesa Anotada, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, p. 959-960.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

restrição, é uma auto-ruptura material da Constituição (cfr. JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 313).

Por isso, a proibição de organizações que perfilhem ideologia fascista tem de ser delimitada restritivamente, até por maioria de razão à face do artigo 18.º, n.º

2. Donde:

- A proibição afecta apenas a organização política, não a expressão política, pois está localizada num preceito sobre liberdade de associação (em sentido amplo), ao passo que no domínio da liberdade de expressão do pensamento (artigos 37.º a 40.º) ou no de liberdade de reunião (artigo 45.º) nada de análogo existe;*
- Por ideologia fascista deve entender-se, para efeito do n.º 4, não qualquer ideologia antidemocrática, de qualquer quadrante, mas a ideologia correspondente (ou análoga) à do regime anterior a 25 de Abril de 1974 – assim definido no preâmbulo da Constituição (seja quais forem as dúvidas sobre o rigor da designação) – tomando em devida conta o contexto histórico em que o preceito surgiu;*
- Sem dúvida, entre as organizações proibidas caberão as que equivalham à reconstituição daquelas cuja extinção foi logo determinada pelo Programa do Movimento das Forças Armadas e pela Lei n.º 3/75, de 18 de Fevereiro;*
- Para além disso, impõe-se ao legislador todo o cuidado, quer na objectivação da ideologia quer no sentido de dar ao termo “organizações”.*

A Lei n.º 64/78, de 6 de Outubro, que conferiu exequibilidade ao n.º 4, neste ponto, tem de ser submetida a uma interpretação conforme à Constituição (como fez a Comissão Constitucional no Parecer n.º 19/78 e, de certa sorte, também o Tribunal Constitucional no Ac. n.º 17/94.”

Por outro lado, referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira²:

“XII – A proibição de organizações de ideologia fascista traduz-se na limitação da liberdade de organização política, dirigida contra a revivescência de

² *In* Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, p. 648-649.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

organizações defensoras do regime autoritário de 1933. Por isso, a definição de organizações fascistas terá de reportar-se, em particular, à ordem política concreta, extinta em 25-04-1974 (cfr., porém, os Acs. TC n.ºs 17/94 e 129/94), com os seus próprios símbolos, expoentes, organizações e ideologia, bem como às ideologias em que aquela se inspirou, designadamente o fascismo italiano (cfr. Preâmbulo da Constituição, onde o Estado Novo surge caracterizado como «regime fascista»). De notar que a Constituição proíbe organizações fascistas, mas não legitima a criação de qualquer delito de opinião. Podem defender-se ideais fascistas no exercício da liberdade de expressão individual; o que não se pode é fundar organizações fascistas, destinadas à defesa e promoção de ideias ou actividades fascistas. Mas, por outro lado, a Constituição, ao falar de organizações, utiliza uma fórmula mais ampla do que a de associações ou partidos, de forma a abranger todo e qualquer tipo de esquema organizatório que sirva de substrato a actividades fascistas ou à difusão de ideias fascistas. A proibição implica, naturalmente, a obrigação de dissolve-las, se constituídas, tendo a dissolução de ser decretada por um tribunal (cfr. n.º 2); o qual é, nos termos da lei, o Tribunal Constitucional (L n.º 28/82, art. 10.º).”

Feito este enquadramento, está bom de ver que a Lei n.º 64/78, de 6 de outubro – Organizações Fascistas, veio dar execução ao n.º 4 do artigo 46.º da Constituição, na parte em que proíbe as organizações que perfilhem a ideologia fascista.

A revogação da Lei n.º 64/78, conforme chega a ser sugerido pelos peticionários na parte final das respetivas petições, significa criar um vazio legislativo, deixando de haver uma lei que dê execução ao referido preceito constitucional, o que pode redundar numa inconstitucionalidade por omissão, isto é, na omissão de medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma constante na parte final do n.º 4 do artigo 46.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Mas o objetivo principal de ambas as petições é alterar a Lei n.º 64/78, sendo que os peticionários sugerem em concreto a alteração da parte final do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 64/78, criticando expressões neste utilizadas como “*perfilhem ou difundam ideias*” e “*formas de luta*”, e defendendo a eliminação da palavra “*unidade*”.

A satisfação do pretendido pelos peticionários implica uma alteração legislativa, pelo que se impõe que esta matéria seja ponderada pelas entidades que dispõem de poder de iniciativa legislativa.

Nestes termos, é útil que se dê conhecimento de ambas as petições a todos os Grupos Parlamentares para, querendo, ponderarem da adequação e oportunidade de medida legislativa no sentido apontado pelos peticionários.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que deve ser dado conhecimento das Petições n.ºs 247 e 258/XII/2.^a e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, devem ambas as petições serem arquivadas, com conhecimento aos respetivos peticionários do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 21 de maio de 2013

A Deputada Relatora

Paula Paula Cardoso

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)