ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A REAPRECIAÇÃO AO DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 23/2011 – "TERCEIRA ALTERAÇÃO AO DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 19/2007/A, DE 23 DE JULHO, QUE APROVA O SISTEMA DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS AÇORES (SIDER)"

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 3161 Proc. Nº 102
Data: 011 09 23 Nº 16 / 2011

PONTA DELGADA, 23 DE SETEMBRO DE 2011

A Comissão Permanente de Economia reuniu nos dias 12 e 13 de Setembro de 2011, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de reapreciar e dar parecer sobre a Proposta de Decreto Legislativo Regional – Terceira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 19/2007/A, de 23 de Julho, que aprova o sistema de incentivos para o desenvolvimento regional dos Açores (SIDER)" aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a 6 de Julho de 2011, tendo em conta o veto de S. Exa. o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores ao referido diploma.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A reapreciação em Comissão do presente Decreto Legislativo Regional enquadra-se no disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa Regional dos Açores.

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

O Decreto Legislativo Regional em análise foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no passado dia 6 de Julho, tendo sido enviado para assinatura do Representante da República no dia 19 de Julho de 2011, nos termos do disposto no artigo 48.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do disposto no artigo 233.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, vetou politicamente o diploma, tendo solicitado, em mensagem que acompanhou o referido veto, que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores procedesse a uma nova apreciação do mesmo.

Na mensagem acima referida, o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores alega, em síntese, que "o Decreto em causa, ao dar nova redacção a um vasto conjunto de artigos do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2007/A, de 23 de Julho, adopta por quatro vezes uma solução normativa que não é de todo compatível com o disposto no n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, conforme já foi decidido de forma inequívoca pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 586/2001.

Com efeito, o n.º 3 do artigo 19.º, o n.º 2 do artigo 24.º, o n.º 4 do artigo 29.º, e o n.º 3 do artigo 34.º, ao disporem *que "pode o Governo Regional, por decreto regulamentar regional, alterar o elenco das actividades referidas no n.º 1"* ou *"número anterior"*, desrespeitam a proibição absoluta que o n.º 5 do artigo 112.º da Lei Fundamental dirige a todos os órgãos legislativos, segundo o qual "nenhuma lei pode (...) conferir a acatos de outra natureza – mormente a actos de natureza regulamentar ou a outros de hierarquia infralegal – o poder de, com eficácia externa, (...) modificar (...) qualquer dos seus preceitos".

Por conseguinte, sustenta que ao legislador está estritamente vedada a criação de quaisquer regulamentos delegados, em particular de regulamentos delegados modificativos.

Nesta sequência, refere ainda que como se pode ler no citado Acórdão n.º 586/2011, da jurisprudência constitucional "retira-se uma constante doutrinária; a que interdita uma lei que permita a sua própria alteração por acto sem natureza legislativa (...). A norma constitucional (...) dirige-se ao conteúdo do acto legislativo e não à competência e forma dos actos normativos, ou seja, proíbe os diplomas legislativos de autorizarem a sua (...) modificação (...) através de acto não legislativo, designadamente por via de regulamento (...), sob pena de incorrerem no vício de inconstitucionalidade material."

Em conclusão, no que concerne aos quatro artigos acima referenciados, refere o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores que o Governo Regional parece ficar, assim, investido no poder de, recorrendo a um acto infralegal, aditar, suprimir, substituir ou mudar o perfil das actividades apoiadas pelo SIDER, completamente ao arrepio do regime redigido pela própria mão da Assembleia Legislativa e sem estar sujeito a quaisquer balizas por esta definidas."

Por outro lado, acrescenta ainda o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores que o problema da constitucionalidade que afecta o n.º 3 do artigo 19.º, o n.º 2 do artigo 24.º, o n.º 4 do artigo 29.º e o n.º 3 do artigo 34.º do Decreto Legislativo regional n.º 23/2011 subsiste também nos seguintes preceitos (numeração constante da republicação):

a) n.º 7 do artigo 22.º;
b) n.º 6 do artigo 27.º;
c) n.º 7 do artigo 32.º;
d) e n.º 3 do artigo 37.º

Por fim, quanto a estas quatro últimas disposições, refere o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores que por se tratar de "normas preexistentes e em plena vigência" e, por isso, "insusceptíveis de um controlo preventivo de constitucionalidade", constituindo-se assim o presente veto "uma oportunidade para que as mesmas sejam devidamente reponderadas e reformuladas, no sentido de retirar da disponibilidade do Governo Regional tudo aquilo que a Assembleia Legislativa definiu previamente no diploma que emanou."

Na análise ao veto de Sua Excelência o Representante da República do diploma, o Deputado do PS, José Rego, referiu que as normas postas em causa no parecer eram semelhantes às que existiam no diploma inicial e que o Governo nunca havia utilizado aquele instrumento, sendo que, no entender do PS, este mesmo instrumento, poderia vir a ser importante na óptica da salvaguarda dos interesses das empresas.

O Deputado afirmou, que face à urgência da entrada em vigor do Sistema de Incentivos, SIDER e devido ao facto das questões levantadas, por Sua Excelência, o Representante da República, não visarem a substancia do diploma, os Deputados do Partido Socialista iriam acatar as suas recomendações.

Neste sentido, referiu que, os Deputados do Partido Socialista apresentarão, na especialidade, um conjunto de propostas de alteração que visem eliminar os artigos alterados pelo diploma e questionados no veto, bem como, propor a revogação das alíneas apontadas para ponderação, também no veto e que não tinham sido objecto, de alteração na última revisão do diploma.

Os Deputados do PSD, CDS/PP e do BE, referiram que as objecções levantadas por Sua Excelência o Representante da República para os Açores, já tinham sido alvo de referência, no mesmo sentido, tanto em Comissão Parlamentar, como no debate, em Plenário, aquando da discussão do diploma.

A Comissão Permanente de Economia deliberou, por unanimidade, acatar as questões levantadas no veto de Sua Excelência o Representante da República, votando favoravelmente as propostas de alteração apresentadas pelo PS.

Para a especialidade os Deputados do Partido Socialista apresentaram as seguintes propostas de alteração:

Artigo 19.º

[...]

1. [...]
2. [...]
3. **[Eliminado]**.

Artigo 22.º

[...]

1. [...]
2. [...]
3. [...]
4. [...]
5. [...]
6. [...]

7. **[Revogado]**.

Artigo 24.º

[...]

1. [...]

2. **[Eliminado]**.

Artigo 27.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. [...]

6. **[Revogado]**

7. [...].

Artigo 29.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [Eliminado].

Artigo 32.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. [...]

6. [...]

7. [Revogado].

Artigo 34.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. [Eliminado].

Artigo 37.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. **[Revogado]**.

As propostas de alteração foram aprovadas por unanimidade.

O Relator

Francisco V. César

O presente relatório foi aprovado, **unanimidade.**

O Presidente

José de Sousa Rego

Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores

Exmo. Senhor

Presidente da Assembleia Legislativa

da Região Autónoma dos Açores

Excelência,

Dirijo-me à Assembleia Legislativa a que Vossa Excelência superiormente preside para, no exercício da competência atribuída ao Representante da República pelo nº 2 do artigo 233º da Constituição, solicitar uma nova apreciação do Decreto Legislativo Regional nº 23/2011 – diploma recebido no meu Gabinete para efeitos de assinatura em 21 de Julho de 2011, e que procede à *"terceira alteração ao Decreto Legislativo Regional nº 19/2007/A, de 23 de Julho, que aprova o Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores (SIDER)"* –, dando conta aos digníssimos Deputados da Região das razões que motivaram esta minha decisão.

Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores

1. O Decreto em causa, ao dar nova redacção a um vasto conjunto de artigos do Decreto Legislativo Regional nº 19/2007/A, de 23 de Julho, adopta por quatro vezes uma solução normativa que não é de todo compatível com o disposto no nº 5 do artigo 112º da Constituição, conforme já foi decidido de forma inequívoca pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 586/2001.

Com efeito, o nº 3 do artigo 19º, o nº 2 do artigo 24º, o nº 4 do artigo 29º, e o nº 3 do artigo 34º, ao disporem que *"pode o Governo Regional, por decreto regulamentar regional, alterar o elenco das actividades referidas no nº 1"* ou *"no número anterior"*, desrespeitam a proibição absoluta que o nº 5 do artigo 112º da Lei Fundamental dirige a todos os órgãos legislativos, segundo a qual "nenhuma lei pode (...) conferir a actos de outra natureza – mormente a *actos de natureza regulamentar* ou a outros de hierarquia infralegal – o poder de, com eficácia externa, (...) modificar (...) qualquer dos seus preceitos".

2. Compreende-se sem dificuldade o sentido da disposição constitucional. Ninguém razoavelmente duvidará que um regulamento, por sua iniciativa, não pode nunca alterar o regime ditado por uma lei. A hierarquia dos actos normativos é um dado adquirido das modernas ordens jurídicas. Mas, e se for a própria lei a permitir, de forma expressa, que um acto regulamentar modifique algum ou alguns dos seus preceitos? Não seria essa, porventura, uma forma mais simples e célere de adaptar os diplomas legais a uma realidade em constante mutação?

O nº 5 do artigo 112º responde liminarmente que não, porque a competência – maxime a competência legislativa – é de ordem pública, não podendo ser *delegada* a não ser noutros órgãos legislativos e nos exactos termos definidos pela Lei Fundamental. E não pode também porque a hierarquia das fontes, fixada pela própria Constituição, é indisponível para o próprio legislador, não podendo a *força de lei* ser assumida e a *função de lei* ser desempenhada por actos sem a correspondente natureza (e forma) jurídica,

sob pena de subversão dos próprios equilíbrios constitucionais e, em especial, das relações de supremacia e subordinação que se estabelecem entre os diferentes órgãos.

Por conseguinte, ao legislador está estritamente vedada a criação de quaisquer *regulamentos delegados*, em particular de *regulamentos delegados modificativos*. Como se pode ler no referido Acórdão nº 586/2001, da jurisprudência constitucional "retira-se uma constante doutrinária; a que interdita uma lei que permita a sua própria alteração por acto sem natureza legislativa (...). A norma constitucional (...) dirige-se ao conteúdo do acto legislativo e não à competência e forma dos actos normativos, ou seja, proíbe os diplomas legislativos de autorizarem a sua (...) modificação (...) através de acto não legislativo, designadamente por via de regulamento (...), sob pena de incorrerem no vício de inconstitucionalidade material".

3. Tendo em conta que a questão jurídico-constitucional suscitada pelo Decreto Legislativo Regional nº 23/2011, que agora me é submetido para assinatura, é *inteiramente sobreponível* à que foi decidida, sem margem para dúvidas, pelo Acórdão nº 586/2001, é minha convicção que não se justifica convocar de novo o Tribunal Constitucional para, em sede de fiscalização preventiva, confirmar a sua jurisprudência anterior e proceder à ablação dos citados nº 3 do artigo 19º, nº 2 do artigo 24º, nº 4 do artigo 29º e nº 3 do artigo 34º.

Se algumas pequenas diferenças existem entre, por um lado, a norma legal que motivou a pronúncia de inconstitucionalidade do Acórdão nº 586/2001 e, por outro lado, aquelas quatro disposições em crise, essas não devem ter-se por relevantes do ponto de vista jurídico. A terem relevância, aliás, apenas poderiam conduzir à conclusão segundo a qual, no caso presente, a violação do nº 5 do artigo 112º da Constituição é ainda mais evidente.

Na verdade, ao passo que ali (apenas) se autorizava o Governo Regional a, fazendo uso de um acto de natureza heterogénea e algo discutível – as "resoluções" do

seu Conselho –, "actualizar" certos montantes "tendo em conta" determinados parâmetros definidos pelo próprio legislador, aqui o que vem a suceder é que se passa um cheque em branco ao Governo Regional para, mediante uma acto inequivocamente regulamentar, proceder à "alteração" de extensos elencos de actividades susceptíveis de serem apoiadas financeiramente. O Governo Regional parece ficar, assim, investido no poder de, recorrendo a um acto infralegal, aditar, suprimir, substituir ou mudar o perfil das actividades apoiadas pelo SIDER, completamente ao arrepio do regime redigido pela própria mão da Assembleia Legislativa e sem estar sujeito a quaisquer balizas por esta definidas.

4. Desta forma, considerando a limpidez do problema suscitado pelo Decreto Legislativo Regional nº 23/2011, bem como o carácter inequívoco da solução jurídica do mesmo – não existindo, portanto, nem uma *questão nova* carecida de decisão independente, nem uma *questão controversa* necessitada de esclarecimento imperativo –, creio que o sistema de governo regional tem virtualidades mais do que suficientes para, com inteira naturalidade e sem conflitos supérfluos, ultrapassar as imperfeições constitucionais que afectam os quatro preceitos em causa.

Pela minha parte, o presente exercício do poder de veto que compete ao Representante da República – e que, sendo definido constitucionalmente como *político*, é no essencial *livre quanto aos seus fundamentos* – tem precisamente esse sentido de manter dentro do quadro institucional da Região Autónoma a resolução de uma dificuldade que, pelos seus contornos, não implica necessariamente a intervenção de um órgão soberano da República, como sucede com o Tribunal Constitucional.

Poderá agora a Assembleia Legislativa, no uso da liberdade de conformação que responsavelmente caracteriza o legislador democrático, optar entre a simples supressão das disposições mencionadas ou uma reformulação mais ampla do Decreto nº 23/2011, promovendo porventura a deslegalização de algumas parcelas da disciplina

jurídica que agora nele se contém – já que, aliás, as matérias versadas tão-pouco são integralmente de *reserva de lei*.

Sublinhe-se, ainda, que não é esta uma questão jurídico-constitucional referente à delimitação dos poderes legislativos regionais ou sobre a qual a revisão da Constituição, operada em 2004 – e a subsequente revisão do Estatuto Político-Administrativo, concluída em 2009 – possam de algum modo ter tido alguma influência. Ou seja, a questão em apreço não é sequer *especificamente regional*. Bem pelo contrário, o nº 5 do artigo 112º tem-se mantido inalterado desde 1982 e consagra limites que valem, do mesmo modo e com o mesmo alcance, para todo e qualquer órgão dotado constitucionalmente de competência legislativa, seja ele a Assembleia da República, o Governo ou as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

5. De índole eminentemente jurídica, não deixa porém a presente questão de assumir inegável ressonância política.

De facto, ao pretender autorizar o Governo Regional a modificar, com grande amplitude, preceitos legais por si formalmente editados, a Assembleia Legislativa não deixa também de aceitar uma certa inversão dos papéis que, politicamente, cabem a um e a outro destes dois órgãos no quadro do sistema de governo açoriano. Como é sabido, a reserva (constitucional) da competência legiferante à Assembleia , por uma banda, e a reserva (estatutária) da regulamentação dos decretos legislativos ao Governo, por outra banda, constituem peças de um edifício institucional em que àquele órgão parlamentar cabe a posição cimeira, não só porque é este órgão executivo formado em função dos resultados eleitorais, como também porque é perante aquele politicamente responsável.

Ademais, no momento em que o Governo Regional deixe de estar estritamente subordinado às leis da Assembleia perde-se também a fonte de legitimidade da sua própria actuação – mormente quando, na sua relação com os particulares, cerceia os

direitos destes ou procede à repartição dos recursos públicos, efectuando escolhas que beneficiam uns em detrimento de outros. Assim será, inevitavelmente, ou não fosse a escrupulosa subordinação do poder executivo à lei – que está na essência do *princípio da legalidade* – a mais lídima expressão do respeito devido por este aos representantes eleitos do povo e, por essa via, à própria vontade popular.

Longe, portanto, de conter uma mera exigência técnico-jurídica ou um simples formalismo desprovido de significado, o nº 5 do artigo 112º tem por detrás de si, a justificá-lo politicamente, um dos mais fundamentais pilares do Estado de Direito democrático: a fidelidade que o Executivo deve à Lei e a quem, em última análise, é o seu autor.

6. Por outro lado, não se ignora que o problema de constitucionalidade que afecta o nº 3 do artigo 19º, o nº 2 do artigo 24º, o nº 4 do artigo 29º e o nº 3 do artigo 34º do Decreto Legislativo Regional nº 23/2011 tem já alguns antecedentes na versão inicial do Decreto Legislativo Regional nº 19/2007/A, de 23 de Julho. Nomeadamente no:

– nº 3 do artigo 17º;

– nº 7 do artigo 20º;

– nº 2 do artigo 22º;

– nº 7 do artigo 25º;

– nº 4 do artigo 27º;

– nº 7 do artigo 30º;

– nº 2 do artigo 32º;

– e no nº 3 do artigo 35º.

Nem se desconhece que algumas destas disposições, apesar das supressões e modificações legislativas entretanto efectuadas ao longo do percurso de vigência do SIDER, pelos Decretos Legislativos Regionais nº 2/2009/A, de 2 de Março, e nº 10/2010/A, de 16 de Março, subsistem ainda, renumeradas, no anexo de republicação apensa ao próprio Decreto nº 23/2011. É o que sucede pelos menos nos seguintes preceitos:

– nº 7 do artigo 22º;

– nº 6 do artigo 27º;

– nº 7 do artigo 32º;

– e nº 3 do artigo 37º.

No entanto, não só os desacertos do passado não justificam a sua perpetuação no presente, como muito menos podem legitimar a sua reprodução (e agravamento) para o futuro.

7. Aparentemente menos perturbadoras do princípio constitucional da hierarquia das fontes e da relação entre a Assembleia Legislativa e o Governo Regional – porque (apenas) se permite a "alteração de taxas" e de "limites máximos", no sentido da sua "majoração", em qualquer dos casos sujeita ao cumprimento de certos limites materiais e procedimentais –, a verdade é que nem por isso as soluções normativas agora consideradas deixam de cair sob a alçada da proibição do nº 5 do artigo 112º da Constituição, tal como ela foi interpretada e aplicada pelo Acórdão nº 586/2001.

Recorde-se, inclusive, que na situação então *sub judice* o que estava em análise era a simples "actualização" de montantes fixados pela própria lei habilitante, "tendo em conta" determinados parâmetros materiais não definidos pelo órgão regulamentar.

Ora, tomando em conta que as quatro disposições elencadas por último sempre seriam insusceptíveis de um controlo preventivo de constitucionalidade, a desencadear

Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores

agora pelo Representante da República – uma vez que não contêm *normas novas*, mas são simples republicação de normas preexistentes e em plena vigência –, constitui o presente veto também uma oportunidade para que as mesmas sejam devidamente reponderadas e reformuladas, no sentido de retirar da disponibilidade do Governo Regional tudo aquilo que a Assembleia Legislativa definiu previamente no diploma que emanou.

Com os mais cordiais cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência, todos os Senhores Deputados.

Angra do Heroísmo, 3 de Agosto de 2011.

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

Pedro Catarino

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 2661 Proc. N.º 102
Data: 011 / 08 / 03 16/011