

Parecer da Comissão para os Assuntos Económicos e Financeiros sobre o direito de veto exercido pelo Ministro da República relativamente ao Decreto Legislativo Regional nº 18/84.

I

1- O Decreto Legislativo Regional nº 18/84 (numeração da Assembleia Regional) foi vetado pelo Ministro da República com fundamento na inconstitucionalidade

- do § único do artigo 1º, na parte em que pretende alargar o quadro das matérias primas destinadas à indústria de bordados dos Açores, isentas de direitos de importação (violação da Constituição, artigo 168º nº 1, alínea i)).

- do artigo 8º, na parte em que prevê o encerramento dos estabelecimentos (violação da Constituição, artigo 168º nº 1 alínea d)), e na parte em que prevê essa medida, e ainda a de proibição do exercício da actividade industrial de bordados (violação da Constituição, artigo 30º nº 4).

Estas inconstitucionalidades haviam sido declaradas, em processo de fiscalização preventiva, por Acórdão do Tribunal Constitucional de 29-8-84 (in DR, I Série nº 232 de 6-10-84), tirado por unanimidade. A Assembleia Regional fora ouvida sobre este litígio, havendo o seu Presidente apresentado uma breve defesa da constitucionalidade do diploma.

2- A Comissão é chamada a pronunciar-se sobre este veto, interposto nos termos do artigo 29º nº 3 do Estatuto. A sua pronúncia faz-se ao abrigo do artigo 145º do Regimento.

O nº 2 deste artigo diz que o parecer abordará os pontos controvertidos, e poderá recomendar a rejeição do diploma, a sua confirmação ou alterações a introduzir-lhe.

Esta regra não exclui o imperativo de artigo 129º que, redigido embora para o processo legislativo comum, manifestamente contém uma norma orientadora de todo o trabalho das Comissões, em ordem a "habilitar o Plenário, em extensão e profundidade, com o máximo de elementos que permitam uma criteriosa apreciação do problema".

Isto significa que, para além do aspecto jurídico-constitucional, serão de considerar razões que genericamente se chamarão de conveniência política.

Desta maneira, a Comissão examinará, sucessivamente:

- a) A tempestividade do veto
- b) A pretensa violação do artigo 168º nº 1, alínea i), da Constituição
- c) A pretensa violação do artigo 168º nº 1, alínea d), da Constituição
- d) A pretensa violação do artigo 34º nº 4, da Constituição
- e) Implicações políticas da confirmação do diploma ou da aceitação do entendimento subjacente ao veto.

II

3- Elementos solicitados ao Gabinete do Ministro da República indicam-nos o seguinte:

- a) O diploma, assinado pelo Presidente da Assembleia Regional, deu entrada no Gabinete do Ministro da República em 7-8-84;
- b) Não foi possível saber-se a data exacta do seu envio ao Tri

bunal Constitucional; mas em 13-8-84 o Ministro da República informou a Assembleia Regional de que enviara o diploma a este Tribunal; é conhecido e rigor posto pelo Tribunal Constitucional na observância de prazo (5 dias) para a caducidade do direito de desencadear o processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade;

- c) O Acórdão do Tribunal Constitucional foi conhecido pelo Ministro da República em 5-9-84, data da recepção do respectivo texto; na mesma data se operou a devolução à Assembleia.

4- Mostram-se assim respeitadas os prazos fixados pelo artigo 29, n.ºs 2 e 3, do Estatuto, motivo por que o direito de veto se deve considerar tempestivamente exercido, cabendo à Assembleia Regional reapreciar o diploma.

III

5- A alínea i) do n.º 1, do artigo 168.º da Constituição estabelece a reserva de competência legislativa da Assembleia República para "criação de impostos e sistema fiscal".

O problema está em saber se a ampliação de uma isenção fiscal cabe nesse conceito de criação de impostos ou de sistema fiscal.

Pode discutir-se se isentar de um imposto é criar um imposto.

Também pode discutir-se se isentar de um imposto é bulir com o sistema fiscal.

"Criação de impostos" e "sistema fiscal" são, na verdade, conceitos cuja delimitação pode variar, de maneira a chegar-se a entendimentos mais restritos ou mais latos.

O Acórdão do Tribunal Constitucional afirma que criar uma isenção fiscal é legislar sobre a criação de impostos, o que - à partida - parecer menos correcto.

O que mais pertinentemente poderia sustentar-se, com base no elemento sistemático da interpretação, é que a reserva de competência legislativa - do artigo 168º n.º 1, alínea i) - tira o seu conteúdo do n.º 2 do artigo 106º da Constituição.

Realmente - mas a partir do n.º 2 deste artigo 106º - é legítimo tomar como elemento definidor do imposto, entre outros, a isenção - forma de delimitação pela negativa - uma vez que ali se estabelece que a mesma lei que cria o imposto determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias do contribuinte.

6- Mas se o Acórdão parece correcto nos seus pontos 2.6 e 2.7, já claudica nos seus pontos 2.8 a 2.14, ao tentar conciliar o entendimento que ficou aceite com outros preceitos igualmente constitucionais, como são os artigos 229º, alínea f) (poder tributário) e 234º (a exercer por via legislativa regional).

É que a alínea i) do número 1 do artigo 168º da Constituição nem permite, no entendimento absoluto e absorvente que se lhe deu, distinguir os impostos nacionais dos impostos regionais, como querem os legisladores e os comentadores para que o Acórdão remete.

Também nada permite, nesta perspectiva, afirmar que a criação de impostos regionais só pode ter lugar no âmbito determinado por lei da Assembleia da República, lei que não pode ser o Estatuto. (ponto 2.12): a aceitar-se tal afirmação, poderia estar a aceitar-se a autorização legislativa para as Assembleias Regionais, o que é inconstitucional.

De maneira que ou a alínea i) do n.º 1 artigo 168º, na sua letra, diz demais, e tem interpretar-se restritivamente, ou diz correctamente, e nesse caso a alínea f) do artigo 229º carece de conteúdo útil.

O Acórdão deve ter-se apercebido da dificuldade.

E, naturalmente por isso, derivou para outros preceitos à procura de uma solução aceitável.

Entre a interpretação restritiva de uma norma, e a interpretação abrogatória de uma outra, o intérprete tem de optar por aquela que

não comprometa o sistema constitucional.

Essa interpretação é a que ficou indicada em primeiro lugar - a mesma que permite um entendimento restrito da alínea i) e inclusivamente dispensa a intervenção da Assembleia da República para haver "impostos regionais" -.

Então sim. Respeitar-se-á nomeadamente o número 2 do artigo 106º, aliás reforçado pelo 234º, ao restringir a uma lei (mas simples lei material, como é o caso de um Decreto Legislativo Regional, e não apenas a uma lei formal) o exercício da competência tributária da Região.

7- Também só assim pode ganhar sentido o ponto 2.15 do Acórdão, em que se afirma constituírem limite do poder tributário regional, as leis gerais da tributação.

Leis gerais que todavia - prossegue-se no ponto 2.16 - não incluem, por uma questão de lógica, o Estatuto que para elas remete.

Não discutiremos este ponto porque o Estatuto vigente não foi ainda adaptado ao novo texto constitucional (que inovou na referência ao poder tributário das Regiões) referindo somente de passagem que os projetos de adaptação até agora apresentados incluem no conceito de poder tributário, entre outros, o de estabelecer isenções fiscais.

Lembraremos ainda que as opiniões de Canotilho e Moreira, até pela época de ressentimento político em que foram produzidas, não são as mais recomendáveis para suporte do intérprete, no que toca à Autonomia regional. Também de passagem recordaremos que estes autores foram ao ponto, de porem em dúvida a capacidade legislativa das Regiões Autónomas enquanto não houvesse Estatutos definitivos ("Constituição Anotada", pag. 419 nota VII, alínea c)): se este entendimento tivesse feito carreira, toda a produção legislativa dos Açores teria sido inconstitucional até Agosto de 1980, e toda a produção legislativa da Madeira ainda hoje o seria ...

Por isso talvez aquela referência da alínea f) do artigo 229º deva entender-se como uma remissão para qualquer disciplina meramente for

mal da lei tributária como, por exemplo, o enquadramento do Orçamento.

8- Mas voltando ao ponto 2.15, perguntar-se-á que Lei Geral da República viola o Decreto Legislativo Regional em reapreciação.

Não parecem ser os preceitos indicadas no ponto 2.15 do Acórdão: um Decreto de 13-2-40 e três Decretos-Leis, sem autorização legislativa, que vão de 1945 a 1971. São diplomas aplicáveis somente na Madeira ou nos Açores. Positivamente não cabem no conceito de número 4 do artigo 115º da Constituição visto que a respectiva razão de ser não implica a sua aplicação sem reservas, a todo o território nacional.

São leis especiais, feitas para parcelas desse território e só nessas aplicáveis.

Ora o Decreto Legislativo Regional se, por um lado, sistematiza e refunde a matéria destes diplomas, por outro estabelece isenções para além das que eles prescrevem. "Praeter legem", portanto.

Lei Geral da República seria - e não que o Acórdão o diga - a que genericamente dispôs sobre Direitos de Importação.

Mas como, se aqueles diplomas atrás referidos lhe abrem uma brecha em benefício de indústrias existentes em partes do território nacional?

Onde está a aplicação "sem reservas" a todo o território nacional, se essas reservas já existem, e há mais de quarenta anos?

9- É, assim, concebível sustentar-se que o artigo 1º nº 1 do Decreto Legislativo Regional em reapreciação respeita as 3 alíneas com que concluía o ponto 2.3 do Acórdão do Tribunal Constitucional.

Todas estas combinações são possíveis porque ainda passarão muitos anos antes que se consiga harmonizar o corpo do Direito Português com a nova realidade jurídico-constitucional nascida da Revolução.

E não é de surpreender, se a própria Constituição suscita as dúvidas interpretativas que se deixaram indicadas.

IV

10- Aceite pelo Acórdão que o descaminho de direitos é hoje uma contra-ordenação - e de facto assim resulta do Decreto-Lei nº 187/83, de 13.5, Capítulo 3º, sem embargo em certos casos também ser de qualificar como crime aduaneiro (artigo 12º do citado Decreto-Lei) - pareceria que não era de por em dúvida a competência regional para dispôr sobre a matéria.

Porém o Tribunal Constitucional entendeu mais que o Decreto-Lei nº 433/82, no seu artigo 21º, não prevê que o encerramento de estabelecimento possa aplicar-se como medida acessória das coimas.

Ora isto não é exacto. O número 3 do artigo 21º diz que a lei pode também, simultaneamente com a coima, determinar - entre outras - as sanções acessórias que adiante refere em 3 alíneas.

Entre outras. A enumeração que segue é, por isto, exemplificativa.

Não pode, desta maneira, considerar-se excluído do quadro legal a sanção acessória do encerramento do estabelecimento. Decorrentemente, não pode dizer-se que o artigo 8º do Decreto Legislativo Regional contraria o regime geral das contra-ordenações, expresso no referido Decreto-Lei nº 433/82.

11- Todavia, é legítimo perguntar outra coisa em que o Acórdão não fala. E é se o Decreto-Lei nº 187/83, de 13.5 - que define as infracções de contrabando e descaminho, estabelece as correspondentes sanções e as regras sobre o respectivo julgamento - não deverá prevalecer sobre o Decreto Legislativo Regional, uma vez que dispõe, em termos gerais naturalmente aplicáveis a todo o território português, sobre estas infracções e sobre as respectivas consequências.

Por outras palavras: é sustentável que a Lei Geral da República violada seja o próprio Decreto-Lei nº 187/83.

Tanto mais que o artigo 22º nº 1 alínea d) ("desvio de fim pressuposto no regime aduaneiro aplicável à mercadoria") parece abranger

os casos previstos no artigo 8º do Decreto Legislativo Regional, de utilização de matérias primas importadas, com isenção de direitos, para fins diferentes dos autorizados.

12- Finalmente o Tribunal Constitucional considera ter havido violação de artigo 30º nº 4 da Constituição por o artigo 8º do Decreto Legislativo Regional prever a sanção acessória como consequência automática, da punição da infracção, e não como simples faculdade de punição adicional - à semelhança, diremos, do previsto no artigo 21º do Decreto-Lei nº. 187/83 -.

A isto poderá objectar-se que a Constituição distingue as penas das punições dos ilícitos de ordenação social (artigo 168º, nº. 1, alíneas e) e d)) - pelo que os efeitos das penas não se devem confundir com os das coimas -. Isto sem embargo do artigo 32º do Decreto-Lei 433/82 (estabelecendo como lei subsidiária a penal) porque antes dele está o artigo 21º, prevendo a determinação, simultaneamente com a coima, de sanções acessórias .

Trata-se, contudo, de matéria controversa, nascida também em boa parte de um menor apuro da lei constitucional.

V

13- Dos pontos anteriormente tratados parece resultar muito duvidosa a inconstitucionalidade da isenção dos direitos aduaneiros incidentes sobre a importação de matérias primas, destinadas à indústria de bordados dos Açores.

Parece resultar que o Decreto Legislativo Regional não violou a lei-quadro sobre o regime das contra-ordenações. Mas também parece resultar que o seu artigo 8º não é indispensável, vista a disciplina genérica, e bastante recente, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 187/83, de 13-5.

Parece resultar ser menos correcto o entendimento alargado do Tribunal Constitucional quanto ao nº 4 de artigo 30º da Constituição, con

siderando as contra-ordenações sujeitas ao regime substancial das penas, nomeadamente das penas acessórias.

Resulta, e não há que escondê-lo, a grande imperfeições sistémica da Constituição Portuguesa cuja revisão, cheia de selavances políticos, descureu o afeiçoamento técnico desejável, mas só possível em clima de estabilidade institucional que ainda não foi conseguida.

14- Uma vez que o Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre o assunto no caso concreto, seria necessário que tivesse cometido uma emissão evidente e palmar para dele se esperar uma mudança de entendimento - como sucedeu, nos tempos da Comissão Constitucional, com o Decreto Regional nº 11/79/A, de 8 de Maio (cf. "Um processo de constitucionalidade" in "Atlântida" nº 3, 1982, pp. 3 e seguintes).

Não é o caso. O assunto merece clarificação mas será porventura mais aconselhável, no momento presente, tentá-la por via da revisão do Estatuto, sobretudo no que toca ao conteúdo efectivo do poder tributário regional, aliás já proposto em três projectos, e em termos rigorosamente idênticos. Criar - ou fazer que se crie - um litígio sobre a matéria, pode de alguma maneira envenenar, ou ambientar mal, a discussão desinibida, aberta e razoável, da alteração estatutária.

Não que o entendimento regional seja indefensável à face da Constituição; embora deva reconhecer-se que o Estatuto, justamente por não haver sido revisto, não fornece ainda o argumento decisivo, como intérprete qualificado que é dos preceitos constitucionais, os quais lhe impõem - artigo 229º - a definição dos poderes da Região.

15- Na presente conjuntura, uma confirmação do diploma implicará a sua assinatura e publicação pelo Ministro da República. Mas seria temerário excluir à partida que viessem a ser usados os mecanismos de fiscalização sucessiva da constitucionalidade, previstas no artigo 281º, nº 1, conhecidos que são os pruridos do Ministério das Finanças sobre este assunto.

Isto desencadearia um confronto jurídico face a um texto constitucional imperfeito, com argumentos todos discutíveis, divisões na Dou-

trina, e perante um árbitro - o Tribunal Constitucional - condicionada na ocorrência pelo seu Acórdão unânime de 29-8-84.

Pede interessar mais à Região discutir o assunto ao nível de "jus constituendum", com argumentos políticos e jurídicos-constitucionais que não lhe faltarão. Esses argumentos partem do "poder tributário próprio", consagrado na alínea f) do artigo 229º da Constituição; desenvolvem-se com práticas penais que vigoram desde 1976, e bem assim com o poder, já existente e exercitado, de criar incentivos não fiscais para as indústrias com interesse regional: poder que ninguém põe em causa, que tem assente constitucional e estatutário - e que até pode efectivar-se com o reembolso, por via de subsídio, de direitos aduaneiros pagos, e recebidos, como todos, pela Região -.

16- Por estas razões, a Comissão é de parecer que o diploma não deve ser confirmado.

Para o caso de a Assembleia Regional, em plenário, vir a entender de maneira diferente, importa ainda saber qual a maioria necessária para o efeito.

O Acórdão em apreciação declarou a inconstitucionalidade dos artigos 1º nº 1 e 3º do Decreto Legislativo Regional nº 18/84.

Por tudo o que atrás ficou dito, parece mais curial entender-se que o vício seja, antes, de violação de Leis Gerais da República (inconstitucionalidade indirecta), mesmo quante ao nº 1 de artigo 1º, como se viu.

Mas até neste ponto existe confusão - confusão no Acórdão, e confusão no texto Constitucional, que continua a separar os conceitos de "inconstitucionalidade" e de "ilegalidade" (artigos 280º, 281º e 282º) em vez de, escorreitamente, tratar tudo como inconstitucionalidade.

É prudente, assim, que a maioria se forme com 2/3 dos Deputados presentes (Constituição, artigo 279º nº 2) mas também com a maioria absoluta dos Deputados no exercício de funções (Constituição, artigo 235º, nº 3) maioria esta que, não muito logicamente, pode ser mais difícil de

obter do que a anterior (cf. "Um processo de constitucionalidade" citado, nota de pé da página 7). Com isto se ultrapassará a dificuldade nascida da diferença de regimes, e da fluidez normativa quanto à determinação do aplicável.

17- Este relatório foi aprovado com três votos dos Deputados dos PSD, um voto de um Deputado do PS e outro do Deputado do CDS. Absteve-se na votação um Deputado do PS que apresentou a seguinte "Declaração de voto":

"A matéria em apreciação, ou seja, a constitucionalidade, ou não, do Decreto Legislativo Regional nº 18/84, é discutível quanto ao aspecto interpretativo, na medida em que, em qualquer circunstância, a ninguém cabe a faculdade de ser detentor da razão perfeita.

Precisamente por isso é que se dispõe que aos Tribunais cabe, em última instância, a palavra final e, relativamente à qual é exigível o seu integral acatamento.

Assim sendo, para além de ser nosso entendimento de que os poderes das Regiões Autónomas deverão vir a ser claramente definidos na Constituição da República, somos de parecer que, na actual circunstância, com base no Acórdão nº 91/84, Processo nº 137/84 do Tribunal Constitucional, deve ser aceite a interpretação dada e expressa no referido Acórdão e a decisão do respectivo veto.

Neste sentido abstivemo-nos relativamente ao relatório desta Comissão, não nos pronunciando, assim, favorável ao desfavoravelmente ao mesmo.

Angra do Heroísmo, 2 de Dezembro de 1984

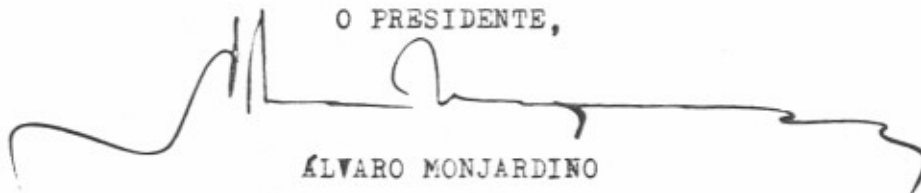
O DEPUTADO DO P.S.,

JOSÉ MANUEL BETTENCOURT"

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES

Angra do Heroísmo, 2 de Janeiro de 1986

O PRESIDENTE,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Álvaro Monjardino', written over the typed name. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

ÁLVARO MONJARDINO

O RELATOR,

ANTÓNIO SILVEIRA