



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Angra do Heroísmo, 13 de Março de 2003

Excelência

Junto tenho a honra de enviar a V. Exa. a mensagem que, nos termos da alínea a) do artigo 70º do Estatuto Político-Administrativo, dirijo à Assembleia Legislativa Regional a propósito da confirmação do decreto nº 32/2002, denominado “adaptação à Região da Lei nº 92/95, de 12 de Setembro, alterada pela Lei nº 19/2002, de 31 de Julho”.

Com os melhores cumprimentos, *de muita consideração e estima*

O Ministro da República

Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa

Anexo: Mensagem

A Sua Excelência

O Presidente da Assembleia Legislativa Regional

Dr. Fernando Manuel Machado Menezes

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL	
AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	0820 Proc. N.º 105
Data	03 / 03 / 18



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Exmo. Senhor

Presidente da Assembleia Legislativa
Regional

Inclusiva

1. No dia 29 de Outubro de 2002, foi recebido no meu Gabinete, para efeitos de assinatura como decreto legislativo regional, o decreto da Assembleia Legislativa Regional nº 32/2002, denominado “adaptação à Região da Lei nº 92/95, de 12 de Setembro, alterada pela Lei nº 19/2002, de 31 de Julho”.

A análise cuidada do referido texto normativo, que, do ponto de vista substancial, visava permitir a realização nos Açores de espectáculos tauromáquicos com utilização da denominada “sorte de varas”, suscitou-me de imediato a firme convicção de que o mesmo não respeitava os parâmetros constitucionais da competência legislativa regional. Por esse motivo, tomei na altura a decisão de suscitar junto do Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade do decreto em causa.

Por sua vez, pelo Acórdão nº 473/2002, preferido a 19 de Novembro, o Tribunal Constitucional veio a pronunciar-se, por unanimidade, pela inconstitucionalidade do decreto submetido a fiscalização, considerando que a matéria nele versada não revestia interesse específico e, portanto, não estava verificado um dos pressupostos constitucionais do poder legislativo



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

2

regional (cfr. DR, I-A, de 18.12.2002). Em consequência, foi o decreto em apreço vetado e devolvido por mim à Assembleia Legislativa Regional.

No passado dia 19 de Fevereiro, a Assembleia Legislativa Regional, invocando o disposto no nº 2 do artigo 279º da Constituição, procedeu à confirmação, por maioria qualificada de dois terços dos seus Deputados, do diploma vetado por inconstitucionalidade, reenviando-o agora ao meu Gabinete para efeitos de assinatura.

A situação assim criada leva-me a dirigir esta mensagem à Assembleia Legislativa Regional, o que faço nos termos da alínea a) do artigo 70º do Estatuto Político-Administrativo, dando conta das principais questões jurídico-constitucionais suscitadas pela confirmação do decreto nº 32/2002 e da posição que decidi tomar quanto a elas.

2. A primeira questão que a atitude tomada pela Assembleia Legislativa Regional suscita refere-se à própria admissibilidade de confirmação de diplomas legislativos regionais em relação aos quais já tenha havido pronúncia pela inconstitucionalidade.

2.1. O problema não reside, hoje, na interpretação do nº 2 do artigo 279º da Constituição, uma vez que o Tribunal Constitucional teve já oportunidade de admitir, de forma expressa, a possibilidade de as assembleias legislativas regionais procederem à confirmação de diplomas seus anteriormente considerados inconstitucionais em sede de fiscalização preventiva.

Com efeito, apesar de no Acórdão nº 183/89 tal possibilidade de confirmação ter sido ainda considerada pelo Tribunal Constitucional em



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

termos dubitativos – uma resposta definitiva não era, aliás, necessária para decidir a questão *sub judice* (cfr. DR, I, de 17.2.89)–, a verdade é que no Acórdão nº 151/93 se sustenta já, não obstante a existência de declarações de voto de sentido contrário, que as assembleias legislativas regionais podem, à luz daquele preceito constitucional, confirmar os respectivos diplomas vetados com fundamento em inconstitucionalidade. Aí se pode ler, de facto, que, “tudo ponderado (...), e apesar de a solução (...) se afigurar aberrante no que respeita à interdependência de poderes entre os órgãos de soberania e órgãos próprios das Regiões Autónomas, opta-se por considerar constitucionalmente admissível a confirmação pelas assembleias regionais, por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, dos diplomas vetados pelo Ministro da República, na sequência de uma pronúncia de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional (...). A tal conclusão parece se dever necessariamente chegar face não apenas à *vontade conjectural* mas à própria *vontade expressa do legislador constituinte*, que, *in casu*, corresponde, aliás, ao teor literal do preceito interpretando”(cfr. DR, I-A, de 26.3.93).

Na linha da solução que fez vencimento na jurisprudência, perfila-se também parte significativa dos nossos constitucionalistas (cfr., para uma visão global da doutrina, Bacelar de Gouveia, *Autonomia regional, procedimento legislativo e confirmação parlamentar*, in *Novos Estudos de Direito Público*, Lisboa, 2002, págs. 54 e segs.).

2.2. A questão da admissibilidade de confirmação pela Assembleia Legislativa Regional de diplomas seus viciados por inconstitucionalidade não decorre, portanto, da interpretação directa do nº 2 do artigo 279º da



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

4

Constituição, mas antes da necessidade de sopesar também o disposto no Estatuto Político-Administrativo e, em particular, no artigo 73º da sua actual versão, aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto.

Na verdade, o que importa determinar é se, considerando o facto de o corpo do nº 1 do artigo 227º remeter para o Estatuto a definição dos poderes regionais, aquele preceito estatutário pode conduzir a um resultado diferente do que decorre da interpretação isolada do nº 2 do artigo 279º da Constituição. E isto porque o referido artigo do Estatuto, após determinar, no seu nº 1, que os decretos legislativos regionais considerados inconstitucionais em processo de fiscalização preventiva deverão ser vetados pelo Ministro da República, prevê apenas, no seu nº 2, a possibilidade de expurgo da norma julgada inconstitucional – caso em que o diploma poderá ser assinado – e, no seu nº 3, a possibilidade de reformulação do diploma – situação em que pode ser novamente suscitada a fiscalização preventiva. Quer isto dizer, portanto, que o artigo 73º do Estatuto Político-Administrativo não consagra a possibilidade de a Assembleia Legislativa Regional confirmar, por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, os seus decretos feridos de inconstitucionalidade. Quererá a omissão referida significar que o legislador estatutário pretendeu afastar, na actual versão do Estatuto, a possibilidade de confirmação em causa, considerando que se trata de uma solução controversa do ponto de vista constitucional?

Ora, não sendo os trabalhos preparatórios da última revisão do Estatuto esclarecedores, poder-se-ia pensar, com fundamento num raciocínio *a contrario sensu*, que a resposta deveria ser afirmativa, tanto mais que no nº 4 do artigo 29º da versão originária do Estatuto, contida na Lei nº 39/80, de



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*



5 de Agosto, como no nº 4 do artigo 36º da versão resultante da Lei nº 9/87, de 26 de Março, se previa explicitamente a possibilidade de confirmação, pela Assembleia Legislativa Regional, de diplomas por esta emanados e objecto de uma pronúncia de inconstitucionalidade da autoria do Tribunal Constitucional.

No entanto, uma análise mais cuidada parece apontar em sentido diverso, não apenas devido à consabida falibilidade do argumento *a contrario*, mas também na medida em que o Estatuto Político-Administrativo não pode, em caso algum, deixar de ser lido de forma conjugada e em articulação com a Constituição. Efectivamente, no caso em análise, os cânones da hermenêutica jurídica mandam que a norma cujo sentido e alcance se pretende dilucidar – isto é, a norma do artigo 73º do Estatuto – seja interpretada e integrada em conformidade com o direito superior – ou seja, a norma do nº 2 do artigo 279º da Constituição (cfr. Rui Medeiros, *A decisão de inconstitucionalidade*, Lisboa, 1998, págs. 289 e segs.). Por isso, na prática, uma vez vetado por inconstitucionalidade um decreto legislativo regional, a Assembleia Legislativa Regional, para além da simples aceitação do veto, dispõe cumulativamente das duas alternativas previstas no Estatuto Político-Administrativo – expurgo da norma considerada inconstitucional e reformulação do diploma – e da alternativa que apenas resulta do nº 2 do artigo 279º da Constituição – a confirmação do diploma por maioria de dois terços dos deputados presentes.

Nesta consonância, a confirmação do decreto 32/2002 pela Assembleia Legislativa Regional não parece, pois, ser questionável no plano estritamente jurídico-constitucional.



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*



3. O segundo problema que a posição adoptada pela Assembleia Legislativa Regional levanta é o de saber se, em caso de confirmação de um diploma objecto de veto por inconstitucionalidade, o Ministro da República é obrigado a assinar esse mesmo diploma ou tem tão-somente a faculdade de o fazer. Por outras palavras: o Ministro da República *deve* assinar o diploma confirmado ou *pode* apenas assiná-lo?

3.1. A pergunta formulada é, todavia, apenas retórica, porquanto, em momento algum, a jurisprudência constitucional hesitou quanto à resposta a dar-lhe, no que, aliás, é secundada pela totalidade da doutrina constitucional. Com efeito, é ponto assente que o Ministro da República pode assinar o diploma julgado inconstitucional, mas a tal não é obrigado.

Desde logo, nos termos do já citado Acórdão do Tribunal Constitucional nº 183/89, uma vez “assente que, a ser admitida a possibilidade de ultrapassagem, por banda das assembleias regionais, do veto por inconstitucionalidade dos Ministros da República, incidente sobre decretos legislativos regionais (...), sempre se terá de reconhecer que, nessa circunstância, os Ministros da República *poderão, mas não necessariamente deverão assiná-los*”. Neste sentido depõe, inequivocamente, a diferença de regime existente entre o disposto no nº 3 do artigo 233º – situação em que, após confirmação de um diploma vetado politicamente pelo Ministro da República, este *deverá* assiná-lo no prazo de oito dias – e o disposto no nº 2 do artigo 279º – circunstância em que, depois de confirmado um veto por inconstitucionalidade, “lida esta última norma, sublinhe-se, pela positiva”, o decreto *poderá* ser assinado.



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

7

Entre os constitucionalistas merece destaque a posição de Jorge Miranda, segundo a qual, “se a Assembleia da República ou a assembleia legislativa regional confirmar o diploma por maioria de dois terços dos Deputados presentes (...), o Presidente da República ou o Ministro da República *poderá* promulgá-lo ou assiná-lo (artigo 279º, nº 2, 2ª parte)”. Efectivamente, “a faculdade de promulgação ou de assinatura afigura-se uma via de equilíbrio: de equilíbrio entre o órgão legislativo representativo e o órgão de fiscalização da constitucionalidade, com *arbitragem* pelo Presidente da República, também ele órgão representativo, ou pelo órgão que faz as suas vezes, o Ministro da República” (cfr. *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2001, págs. 238 e 239).

Por seu turno, Gomes Canotilho e Vital Moreira, partindo de uma posição muito crítica relativamente à possibilidade de confirmação, pelas assembleias legislativas regionais, de decretos vetados por inconstitucionalidade, sublinham que tal confirmação nunca “obrigaria o Ministro da República a assinar o diploma em causa (...) e que, mesmo que tal sucedesse, isso não impediria uma ulterior declaração de inconstitucionalidade das mesmas normas”. A decisão do Ministro da República, tal como a do Presidente da República em idênticas circunstâncias, é, assim, uma decisão “discrecionária”. Na eventualidade de assinatura, “é evidente (...) que o Tribunal Constitucional e os demais tribunais não estão impedidos – pelo contrário – de voltar a considerar inconstitucionais a normas em causa, em sede de controlo sucessivo” (cfr. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra, 1993, págs. 1008 e 1009).



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

8

Finalmente, Bacelar de Gouveia, após ter concluído pela obrigatoriedade de assinatura, no prazo de oito dias, dos diplomas vetados politicamente pelo Ministro da República, pergunta: “poderá aplicar-se esta hipótese àquilo que o Ministro da República deve fazer depois de ter havido confirmação para superação de um veto por inconstitucionalidade – terá ele o dever de assinar o diploma no prazo de oito dias?”. A resposta é imediata e inequívoca: “com certeza que não. É que não há similitude de situações, na medida em que emerge como interesse importante – e contrário – o facto de ter havido, anteriormente, uma pronúncia do Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade”, concluindo-se, assim, que “há apenas a faculdade de o Ministro da República poder assinar o diploma legislativo regional confirmado” (cfr. *Autonomia regional*, cit., págs. 77 e 78).

3.2. O gesto da Assembleia Legislativa Regional do passado dia 19 de Fevereiro confronta-me, portanto, com a necessidade de tomar uma decisão: assinar ou recusar a assinatura do decreto nº 32/2002.

Assim sendo, comunico à Assembleia Legislativa Regional que decidi, em coerência com a minha anterior decisão de suscitar a fiscalização preventiva da constitucionalidade e com o sentido do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 473/2002 que se lhe seguiu, recusar em definitivo a assinatura do decreto da Assembleia Legislativa Regional nº 32/2002. Duas razões essenciais pesaram na minha decisão.

Por um lado, o facto de a confirmação realizada ser possível no plano estritamente jurídico não me impede de reconhecer que a atitude da Assembleia Legislativa Regional, mesmo não sendo absolutamente inédita na Região, é sem dúvida excepcional – é significativo que a Assembleia da



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

9

República nunca tenha usado tal faculdade –, uma vez que põe directamente em causa uma decisão unânime do Tribunal Constitucional, que é, como se sabe, um órgão de soberania e o último “guardião” da nossa Lei Fundamental.

Por outro lado – e é esta a razão determinante da minha decisão –, não obstante a confirmação por maioria qualificada do decreto nº 32/2002, a verdade é que ele continua a padecer do vício de inconstitucionalidade que motivou o recurso à fiscalização preventiva e o consequente aresto do Tribunal Constitucional. Efectivamente, “a confirmação não elimina as inconstitucionalidades declaradas pelo Tribunal Constitucional. O que era inconstitucional continua a sê-lo”, porque “a confirmação não revoga nem anula a decisão de inconstitucionalidade” (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., pág. 1008). Por força do nº 3 do artigo 3º da Constituição, onde se pode ler que “a validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição”, o decreto da Assembleia Legislativa Regional nº 32/2002 é, e será sempre, um acto juridicamente inválido.

Diga-se, inclusivamente, que mesmo que o decreto em questão viesse a ser assinado e a entrar em vigor, ele estaria irremediavelmente condenado, porquanto o Tribunal Constitucional, em fiscalização sucessiva abstracta, ou qualquer outro tribunal, em fiscalização sucessiva concreta, poderiam e deveriam decidir sempre pela sua inconstitucionalidade e, em consequência, recusar a sua aplicação.

Assim, mantendo-se a minha convicção de que o decreto nº 32/2002 não respeita os limites da competência legislativa regional – convicção essa



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

reforçada de modo inequívoco pelo Acórdão unânime do Tribunal Constitucional –, e não havendo dúvidas de que a inconstitucionalidade do diploma em apreço subsiste à sua própria confirmação, não vejo motivo para mudar a posição inicialmente assumida. Pelo contrário, em causa está agora, mais claramente ainda, o respeito devido ao princípio da constitucionalidade, consagrado no referido nº 3 do artigo 3º da Lei Fundamental e que materializa a crença profunda de que “vivemos sob uma Constituição”, que corresponde à primeira manifestação do poder soberano do povo e que, por isso, deve ser capaz de limitar em cada momento o exercício do poder público. Em face da obra do poder constituinte, todos os outros poderes, incluindo o poder legislativo, são secundários e lhe devem obediência.

Deste modo, pelas funções que exerço, por formação e por convicção, não vislumbro outra saída para o problema aberto pela Assembleia Legislativa Regional, ao confirmar o decreto nº 32/2002, que não seja a prevalência incondicional da Constituição que a todos nos rege. Apor a minha assinatura num decreto da Assembleia Legislativa Regional reconhecidamente inconstitucional equivaleria a negar as próprias funções de Ministro da República e a transigir numa matéria em que estão em jogo valores fundamentais da nossa vida pública e pelos quais sempre me tenho guiado ao longo dos anos.



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Com os melhores cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência,
todos os membros da Câmara a que preside.

Com a mais cordial saudação
Angra do Heroísmo, 13 de Março de 2003.

O MINISTRO DA REPÚBLICA

Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa