



RESOLUÇÃO Nº 8/84

Pronúncia da Assembleia Regional dos Açores,
nos termos do Artº 231º, nº 2 da Constituição,
sobre a proposta de lei 69/III.

I

1. A Assembleia da República consultou a Assembleia Regional dos Açores sobre um pedido de autorização legislativa do Governo para dispor normativamente quanto a questões de jurisdição e fiscais "relativos à utilização da Base das Lajes pelas Forças Americanas nos Açores".

Estas questões decorreram de um Acordo Técnico assinado em Lisboa em 16 de Maio de 1984, segundo se crê, do chamado Acordo Laboral, por ora não assinado.

Esta Assembleia Regional, repetidas vezes tem entendido que a sua pronúncia sobre um simples pedido de autorização legislativa costuma ter um diminuto interesse prático, uma vez que o projecto de diploma submetido ao Parlamento nacional reveste um carácter meramente indicativo. Por isso se tem sustentado que o parecer da Assembleia Regional deverá ser transmitido ao Governo para se tomar em conta na elaboração do futuro decreto-lei.

2. Na ocorrência, porém, os comentários que adiante seguem afiguram-se como tendo maior cabimento.

O Governo Regional dos Açores integrou, através de representantes seus e nos termos do Artº 62º do Estatuto, as delegações portuguesas que negociaram estes Acordos.

Os seus pontos de vista foram expostos e, de alguma maneira, tomados em consideração. Conviria, por isso, examinar os novos Acordos Técnicos, confrontando-os com a disciplina anterior, a qual data de 15 de Novembro de 1957, e tinha a natureza de "secreta".

Todavia, o facto dos textos desses Acordos não haverem ainda sido publicados - nem, entendemo-la agora, o virem a ser tão cedo - não permite levar a diante o estudo comprovativo das novas normas (repete-se: normas, porque esta é a



.../...

-2-

base de uma das dúvidas adiante levantadas) e as que têm vindo a vigorar desde 15/11/1957.

3. Na Exposição de Motivos que antecede a proposta de lei 69/III diz-se que, no tocante à matéria militar incluída no Acordo Técnico, não se levanta obstáculo a que se efectue a sua aprovação pelo Governo, nos termos do Artº 200º, nº 1, alínea c) da Constituição.

E explica-se: o Acordo Técnico não é um tratado solene sujeito a ratificação, limitando-se a implementar os compromissos assumidos no Acordo de Defesa de 1951, e apenas os tratados solenes respeitantes a assuntos militares têm de ser aprovados pela Assembleia da República (Constituição, Artº 164º, i).

4. Porém o Governo vem pedir uma autorização legislativa para integrar validamente na ordem jurídica portuguesa, através de decreto-lei:

- a) a concessão, acordada, de imunidades jurisdicionais;
- b) a concessão, acordada, de isenções aduaneiras e fiscais;
- c) o disposto no "Artigo 95º do Acordo entre o Ministério da Defesa de Portugal e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, respeitante ao emprego de cidadãos portugueses pelas Forças Americanas nos Açores".

Sobre esta alínea c), deve tratar-se do projecto de Acordo Laboral, há anos reclamado, prometido e jamais assinado.

Quanto a isto, diz-se na exposição de motivos tratar-se de matérias que se situam no âmbito da reserva legislativa da Assembleia da República (Constituição artigo 168º, i) e q) e (cita-se) :

"Por isso os preceitos do Acordo Técnico respeitantes às imunidades jurisdicionais e aos benefícios aduaneiros e fiscais, assim como o artigo 95º do Acordo entre o Ministério de Defesa de Portugal e o Departamento da Defesa dos Estados Unidos da América respeitantes ao emprego de cidadãos portugueses pelas Forças Americanas nos Açores só poderão ser integrados validamente na ordem jurídica interna mediante intervenção da Assembleia da República. Esta condição será satisfeita se a integração for efectuada por meio de decreto-lei autorizada pela Assembleia da República.

Desta forma se respeitará o princípio constitucional relativo à distribuição de competências entre os vários órgãos de Soberania".

É este quadro que suscita os problemas e as dificuldades adiante seriados:



II

5. A distinção entre os tratados e os acordos internacionais não é inteiramente clara no Direito Constitucional português.

O artº 8º da Constituição faz-lhes uma referência indirecta, unificando-os sob a designação de "convenções", e aparentemente distinguindo-os quanto à "ratificação" ou à "aprovação", mas explicitando que produzem efeitos pela sua publicação oficial (nº 2). É a regra da recepção automática do Direito Internacional convencional.

Só das competências da Assembleia da República (Artº 164º, i)) e do Governo (Artº 200º, c)), resulta a separação nominal dos dois conceitos.

Cabe à Assembleia da República ratificar certos tratados (nomeadamente os que versarem matéria da sua competência reservada, e os que o Governo entender para o efeito, submeter-lhe). Cabe ao Governo aprovar todos os outros tratados e - sem excepção - todos os acordos.

Uma coisa é certa, porém. A competência para aprovar ou ratificar convenções internacionais é uma competência política, não uma competência legislativa, e exerce-se sob a forma de Resolução da Assembleia da República (Artº 169º nº 4) ou de Decreto de Governo (Artº 200º, nº 2).

A doutrina costuma entender que os tratados versam assuntos de maior gravidade e impacto político, e os acordos versam questões de mais simples natureza. O que não contribui para clarificar as coisas.

Perante isto, e relativamente às normas ajustadas entre os dois Governos:

- ou estamos, nesta matéria, perante um mero acordo - eficaz na ordem interna após simples aprovação pelo Governo e subsequente publicação e a Assembleia da República nada tem que ver com a ratificação, e o pedido de autorização legislativa não tem razão de ser;
- ou estamos perante matéria de tratado, e neste caso também não há lugar à autorização legislativa, mas sim a uma ratificação das suas cláusulas, a efectuar por Resolução da Assembleia da República.

É uma situação dilemática, a que leva a aparente insuficiência do



texto constitucional.

Como se referiu, o facto de o artº 164º, i), da Constituição restringir apenas a certos tratados a ratificação parlamentar, deixa ao Governo o poder de aprovar todos os acordos (artº 200º, nº 2).

E, nesse caso, a autorização legislativa só é concebível, como a- diante se diz, depois de aprovado e publicado o acordo técnico em causa, isto é, depois de recebido na ordem interna portuguesa, pois só assim se saberá quais os princípios aceites pelos dois Governos, e se uma lei é necessária para os desen- volver.

6. Na verdade, concebe-se como possível que o acordo preveja o mero compromisso de o Governo propor legislação que isente de impostos, e estabeleça imunidades jurisdicionais. Mas tal só poderá saber-se com a publicação do Acor- do; e apenas verificada tal condição é logicamente concebível um pedido de auto- rização legislativa. Até para que se saiba, previamente, que compromissos foram assumidos e quais princípios haverá que desenvolver em lei.

Mas se o acordo já declarou que as renúncias à jurisdição se hão- -de fazer, caso a caso, a simples pedido das autoridades americanas; que, para certas categorias de actos, Portugal já renunciou à jurisdição dos seus tribunais; e que estão ou são criadas determinadas isenções fiscais - a autorização legisla- tiva não tem razão de ser, pois a lei material não é meio adequado para operar a recepção no direito interno de normas já estipuladas internacionalmente.

7. Neste último caso - que é, para dar um exemplo, o da "Convenção entre os Estados Partes no Tratado do Atlântico Norte relativo ao Estatuto das suas Forças", de 19 de Junho de 1951 - deverá então perguntar-se se não se está, ao menos no campo dos princípios, perante uma matéria de tratado, e versando as- suntos da competência reservada da Assembleia da República, o que torna necessá- ria a ratificação por parte deste órgão de Soberania.

A referida Convenção, por alguns designada por "Convenção OTAN", ou "NATO-SOFA", revestiu a forma de autêntico tratado - aprovado por Resolução da Assembleia Nacional, promulgado pelo Presidente da República, referendado pelo Presidente do Conselho, e publicado no "Diário do Governo", I Série de 3 de Ago- sto de 1955 -.

Ao assinar esta Convenção, o representante de Portugal formulou por escrito uma reserva segundo a qual a Convenção era aplicável somente ao ter- ritório continental, com exclusão das ilhas adjacentes que, como se sabe, na termi-



nologia de então, eram os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

8. Em face destas razões, a Assembleia Regional dos Açores pronuncia-se sobre a proposta de lei 69/III no sentido de que a mesma não deve ser aprovada sem que se publique o Acordo Técnico do qual alguns princípios versam matéria da competência reservada à Assembleia da República, no caso de tais princípios se exprimirem num compromisso do Governo a promover legislação sobre o assunto.

Mas se o referido acordo já estabelecer as faladas imunidades e as referidas isenções fiscais, então a autorização legislativa constitui um meio inadequado para as receber no direito interno, e deve por isso ser negada sem quaisquer dilacões.

Aprovada pela Assembleia Regional dos Açores, na Horta, em 13 de Setembro de 1984.

O Presidente da Assembleia
Regional dos Açores,

Alvaro Monjardino