

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia Legislativa
da Região Autónoma dos Açores

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.

1. 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 “*no 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 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 n.º 5 do artigo 112.º 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 n.º 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 n.º 23/2011, que agora me é submetido para assinatura, é *inteiramente sobreponível* à que foi decidida, sem margem para dúvidas, pelo Acórdão n.º 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 n.º 3 do artigo 19.º, n.º 2 do artigo 24.º, n.º 4 do artigo 29.º e n.º 3 do artigo 34.º.

Se algumas pequenas diferenças existem entre, por um lado, a norma legal que motivou a pronúncia de inconstitucionalidade do Acórdão n.º 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 n.º 5 do artigo 112.º 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 responsabilmente 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 n.º 5 do artigo 112.º 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 n.º 5 do artigo 112.º 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 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 tem já alguns antecedentes na versão inicial do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2007/A, de 23 de Julho. Nomeadamente no:

- n.º 3 do artigo 17.º;
- n.º 7 do artigo 20.º;
- n.º 2 do artigo 22.º;
- n.º 7 do artigo 25.º;
- n.º 4 do artigo 27.º;
- n.º 7 do artigo 30.º;
- n.º 2 do artigo 32.º;
- e no n.º 3 do artigo 35.º.

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 n.º 2/2009/A, de 2 de Março, e n.º 10/2010/A, de 16 de Março, subsistem ainda, renumeradas, no anexo de republicação apenas ao próprio Decreto n.º 23/2011. É o que sucede pelos menos nos seguintes preceitos:

- n.º 7 do artigo 22.º;
- n.º 6 do artigo 27.º;
- n.º 7 do artigo 32.º;
- e n.º 3 do artigo 37.º.

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 n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, tal como ela foi interpretada e aplicada pelo Acórdão n.º 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

agora pelo Representante da República – uma vez que não contém *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