

Convindo regulamentar e simplificar o seu processamento com vista à informatização dos abonos;

Considerando ainda conveniente adoptar um critério idêntico ao estabelecido no regime geral da função pública:

No uso da faculdade prevista no artigo 9.º do citado diploma, determina-se:

1 — Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do Despacho Normativo n.º 24/79, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 26, de 31 de Janeiro de 1979, os oficiais, sargentos e praças da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal e os oficiais, comissários e agentes da Polícia de Segurança Pública terão direito ao abono das diuturnidades a partir do dia 1 do mês imediato àquele em que complementarem o tempo de serviço para o seu vencimento, desde que o requeiram em tempo oportuno.

2 — O presente despacho produz efeitos a partir do dia 1 do mês imediato ao da sua publicação no *Diário da República*.

Ministério da Administração Interna e das Finanças e do Plano, 20 de Setembro de 1984. — O Ministro da Administração Interna, *Eduardo Ribeiro Pereira*. — Pelo Ministro das Finanças e do Plano, *Alípio Barrosa Pereira Dias*, Secretário de Estado do Orçamento.

MINISTÉRIOS DA INDÚSTRIA E ENERGIA E DO COMÉRCIO E TURISMO

SECRETARIAS DE ESTADO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO INTERNO

Portaria n.º 784/84 de 6 de Outubro

Ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 75-Q/77, de 28 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 29/80, de 29 de Fevereiro:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Secretários de Estado da Indústria e do Comércio Interno, o seguinte:

1.º Os bens ou serviços produzidos ou importados por empresas cuja facturação bruta correspondente a vendas no mercado interno, no ano anterior, na posição da classificação das actividades económicas (CAE) a seis dígitos 3710.5.0 (laminagem e estiragem de ferro e aço), tenha sido superior a 3 500 000 contos ficam sujeitos ao regime de preços declarados a que se refere o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 75-Q/77, de 28 de Fevereiro.

2.º Este diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Secretarias de Estado da Indústria e do Comércio Interno.

Assinada em 19 de Setembro de 1984.

O Secretário de Estado da Indústria, *João Nuno Boulain de Carvalho Carreira*. — O Secretário de Estado do Comércio Interno, *Carlos Alberto Antunes Filipe*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 91/84 — Processo n.º 137/84

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores veio, ao abrigo do disposto nos artigos 278.º, n.º 2, da Constituição e 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto Legislativo Regional n.º 18/84 da Assembleia Regional daquela Região, que versa sobre isenção de direitos de importação de matérias-primas para a indústria de bordados. Pediu que este Tribunal se pronuncie pela inconstitucionalidade (por lapso, escreveu *constitucionalidade*) do § único do artigo 1.º, e bem assim do artigo 8.º, do citado diploma, em medida que adiante se dirá. Alegou para tanto, em síntese, o seguinte:

Apesar de o decreto legislativo regional aqui considerado versar matéria de interesse específico para a Região, não podia invadir a reserva de competência da Assembleia da República [artigos 115.º, n.º 3, e 229.º, alínea *a*), da Constituição];

Ora, a criação de impostos (incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes) e o sistema fiscal são da competência exclusiva da Assembleia da República [artigos 168.º, n.º 1, alínea *i*), e 106.º, n.º 2, da Constituição];

Por isso, como os direitos de importação são impostos, não podia a Assembleia Regional ampliar o âmbito das respectivas isenções, incluindo no § único do artigo 1.º do diploma em apreço matérias-primas que não constam da legislação vigente. Fazendo-o, violou o artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição;

Além disso, o artigo 8.º do mencionado decreto legislativo regional reduz para 2 anos a duração da medida de encerramento de estabelecimento, e bem assim a da de proibição do exercício da actividade industrial de bordados, que o artigo 5.º do Decreto n.º 30 290, de 13 de Fevereiro de 1940, manda aplicar, sem limitação temporal, ao delinquente que seja condenado por descaminho, em virtude de ter utilizado para fins diferentes do da indústria de bordados os fios e tecidos importados, com isenção de direitos, com essa finalidade;

Ora, também aqui se trata de matéria compreendida no artigo 168.º da Constituição [n.º 1, alínea *b*)], que a Assembleia Regional não tem competência para alterar, ainda que invocando a especificidade insular;

Finalmente: as ditas medidas de encerramento de estabelecimentos e de proibição do exercício da actividade industrial de bordados são «penas acessórias», traduzindo-se na perda de direitos, liberdades e garantias, por isso que não possam impor-se como efeito necessário da condenação: a tanto se opõe o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, que desse modo é infringido.

2 — Notificado o Presidente da Assembleia Regional dos Açores para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, respondeu dizendo, em síntese, na parte que importa, o seguinte:

O § único do artigo 1.º limita-se a clarificar o que se deve entender hoje por matérias-primas destinadas à indústria de bordados dos Açores, para o efeito de as isentar de direitos de importação — o que a Assembleia Regional pode fazer, por se conter no seu poder tributário, conjugado com o seu direito de dispor das receitas cobradas localmente, uma vez que isentar é não cobrar em receita fiscal;

O artigo 30.º, n.º 4, da Constituição não é violado pelo artigo 8.º, uma vez que aí se prevêem sanções que, sendo das previstas para as contra-ordenações, podem, no caso, ser impostas, pois no artigo 8.º prevê-se uma contra-ordenação.

3 — Cumpre decidir.

As questões são as seguintes:

1.ª O § único do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 18/84 da Assembleia Regional dos Açores — na parte em que aumenta o elenco das matérias-primas isentas de direitos de importação por se destinarem à indústria de bordados daquele arquipélago — viola a alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição?

2.ª O artigo 8.º do mesmo diploma — na parte em que reduz para 2 anos a duração das medidas de encerramento de estabelecimento e de proibição do exercício da actividade industrial de bordados — infringe a alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo 168.º, ou antes a alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo 168.º?

3.ª O citado artigo 8.º — na parte em que prevê aquelas medidas como efeito necessário da condenação pelo descaminho de direitos nele previsto — ofende o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição?

II — Fundamentação

1 — Preliminarmente, há que assentar em que as normas aqui questionadas só vêm postas em causa na medida que se deixa apontada. É o que — não obstante essa precisão não vir feita na conclusão do requerimento inicial — claramente resulta da fundamentação aduzida.

Ora, este Tribunal só pode pronunciar-se sobre a constitucionalidade de normas cuja apreciação lhe seja requerida (artigo 51.º, n.º 5, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro).

2 — Dito isto, passemos à 1.ª questão: a de saber se o § único do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 18/84/A, na parte em que amplia o elenco das matérias-primas isentas de direitos alfandegários quando destinadas à indústria de bordados dos Açores, viola ou não a alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição.

Vejamos:

2.1 — Dispõe o artigo 1.º e seu § único:

Artigo 1.º São isentas de direitos de importação e de todas as imposições de carácter local

as matérias-primas destinadas à indústria de bordados quando importadas na Região Autónoma dos Açores.

§ único. Para efeitos do presente diploma deverão considerar-se matérias-primas destinadas à indústria de bordados, nomeadamente, as seguintes:

- a) Fios de algodão, de linho, de lã e de seda;
- b) Tecidos de linho, de algodão, de seda, de fibras artificiais ou sintéticas e de talagarça denominados «canevas»;
- c) Lenços cortados ou em peça;
- d) Tecidos cortados, embainhados ou com qualquer outra obra realizada no país de origem destinados à exportação depois de bordados;
- e) Rendas de fibras sintéticas e de fibras de algodão ou linho;
- f) Modelos bordados;
- g) Etiquetas.

O referido § único é inovador, pois amplia o elenco das matérias-primas isentas de direitos aduaneiros.

De facto, o Decreto n.º 30 290, de 13 de Fevereiro de 1940, como se diz no respectivo preâmbulo, veio reunir num único diploma as normas que regulavam a importação de fios e tecidos destinados aos bordados da Madeira e dos Açores. E, para além disso, veio alargar as isenções de direitos de importação no tocante à indústria de bordados da Madeira. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 34 951, de 28 de Setembro de 1945, alargou novamente o âmbito das isenções fiscais aduaneiras, agora quanto às importações dos Açores destinadas à respectiva indústria de bordados — embora tão-só durante 1 ano (artigo 3.º). Depois foi o Decreto-Lei n.º 46 183, de 8 de Fevereiro de 1965, que, quanto à Madeira e durante 2 anos, aumentou o elenco das isenções fiscais aduaneiras (artigo 1.º). Finalmente, o Decreto-Lei n.º 81/71, de 19 de Março, veio tornar extensivas à indústria de bordados dos Açores «todas as isenções de direitos de importação e de imposições de carácter local estabelecidas na legislação vigente para a indústria de bordados do arquipélago da Madeira» (artigo único).

2.2 — É este quadro legal que o Decreto Legislativo Regional n.º 18/84/A pretende alterar: desde logo, para juntar num único diploma a «numerosa legislação avulsa» que contém «o regime de isenções de direitos e demais imposições aduaneiras na importação de matérias-primas destinadas à indústria de bordados»; e depois, para proceder à «revisão do regime de isenções de forma a adaptá-lo às novas necessidades das empresas do sector» (v. preâmbulo). Revisão que se traduz num aumento das matérias-primas a isentar de direitos de importação [a título de exemplo, refiram-se as «etiquetas» — alínea g) do mesmo § único —, que nenhum dos diplomas anteriores refere, e bem assim a falta de referência aos artigos pautais das matérias-primas que isenta de direitos].

2.3 — Daí, pois, a pergunta: terá a Assembleia Regional competência para editar uma tal norma? Desde já se responde negativamente.

O artigo 234.º da Constituição reza assim:

É da exclusiva competência da assembleia regional o exercício das atribuições referidas na alínea a) [...] do artigo 229.º [...]

Na alínea a) do artigo 229.º preceitua-se:

ARTIGO 229.º

(Poderes das regiões autónomas)

As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

- a) Legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;

[...]

Correspondentemente, o n.º 3 do artigo 115.º estabelece:

Os decretos legislativos regionais versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, não podendo dispor contra as leis gerais da República.

Do cotejo destas disposições constitucionais haverá que concluir que as assembleias regionais das regiões autónomas, no exercício da sua competência legislativa, hão-de mover-se dentro dos seguintes parâmetros:

- a) As matérias a tratar hão-de ser de *interesse específico* para a região;
- b) Tais matérias não podem fazer parte da reserva de competência da Assembleia da República ou do Governo;
- c) Ao tratá-las, os órgãos legislativos regionais — para além de haverem de obedecer à Constituição — não podem estabelecer disciplina que contrarie as «leis gerais da República».

2.4 — Não diz a Constituição quais sejam — nem tão-pouco o que sejam — *matérias de interesse específico* para as regiões.

A Comissão Constitucional pronunciou-se sobre esta questão em múltiplas ocasiões. [V. os pareceres n.ºs 5/77 e 7/77 (*Pareceres ...*, vol. 1.º, pp. 89 e 113), 4-A/78 (*Pareceres ...*, vol. 4.º, p. 279), 11/78, 13/78 e 15/78 (*Pareceres ...*, vol. 5.º, pp. 57, 87 e 135), 23/78 e 26/78 (*Pareceres ...*, vol. 6.º, pp. 241 e 321), 9/80 (*Pareceres ...*, vol. 11.º, p. 243), 21/80, 25/80 e 26/80 (*Pareceres ...*, vol. 13.º, pp. 17, 143 e 183), 33/80 (*Pareceres ...*, vol. 14.º, p. 91), 21/82 (*Pareceres ...*, vol. 20.º, p. 89) e 28/82 e 32/82, ainda por publicar, e o Acórdão n.º 460 (apêndice ao *Diário da República*, de 23 de Agosto de 1983, pp. 122 e segs.).]

Toda esta jurisprudência é marcada por uma preocupação dominante: a de procurar o justo equilíbrio entre os interesses autonómicos e as exigências da unidade nacional e dos laços de solidariedade que hão-de unir todos os portugueses e que sempre devem sair

reforçados, para, aí, surpreender o núcleo essencial do que seja a especificidade insular. [Sobre o assunto, v. também Fernando Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, pp. 83 e segs., Jorge Miranda, «A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas», in *Estudos sobre a Constituição*, 1, Lisboa, 1977, pp. 307 e segs., e os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 1/84 e 14/84 (*Diário da República*, 2.ª série, de 24 de Abril de 1984 e de 10 de Maio de 1984, respectivamente).]

Seja, porém, como for que a *especificidade insular* haja, em definitivo, de ser entendida, no presente caso está-se, sem margem para dúvidas, na presença de matérias onde essa marca é reconhecível. Trata-se, com efeito, de reelaborar — alargando o campo das isenções fiscais aduaneiras — uma legislação que, por visar a protecção das indústrias de bordados locais, interessa de modo particular ao arquipélago. É, de resto, como matéria de interesse específico que a «concessão de benefícios fiscais» é tratada pela alínea II) do artigo 27.º da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

Isto, porém, não basta — como se viu — para que a intervenção legislativa da Assembleia Regional seja constitucionalmente legítima.

2.5 — Ora, não existem dúvidas de que a matéria sobre que versa a norma aqui em análise se inscreve na área reservada à Assembleia da República.

Na verdade — como se escreveu no Acórdão n.º 29/83 deste Tribunal, 2.ª Secção (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 95, de 23 de Abril de 1984) —, «há matérias que, por tocarem de perto a segurança dos cidadãos ou por revestirem maior dignidade e melindre político, a Constituição entendeu dever sujeitar inteiramente à regra da maioria e ao debate parlamentar: são elas que constituem a *reserva de competência absoluta* da Assembleia da República, a qual é indelegável. A par deste, há um outro domínio em que do Parlamento se exige *tão-só* que defina o objecto, a extensão, e bem assim a duração, da intervenção normativa do Governo, a quem, no entanto, se pode confiar a tarefa de editar as regras jurídicas necessárias, embora sob reserva de eventual introdução de emendas ou mesmo de recusa de ratificação. Trata-se da *reserva relativa* de competência legislativa da Assembleia da República.

Objecto da reserva de competência legislativa da Assembleia da República — trate-se de *reserva absoluta* ou de *reserva relativa* — é, pois, aquilo que, 'pelo seu relevo, deva, substancialmente, constituir *matéria de lei*' (cf. o parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional, citado atrás).

O legislador surge, deste modo, como o garante e o guardião das liberdades, pois a lei, considerada como sendo a expressão da *volonté générale*, é, em regra, expressão de racionalidade (*carácter garantístico* da reserva de lei), e também como aquele a cargo de quem a *communitas civium* põe a tomada de decisões político-normativas verdadeiramente importantes (*dimensão democrática* da reserva de lei).

Um dos domínios onde existe reserva parlamentar é justamente o da *criação de impostos* [artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição]. Aqui o Governo só pode intervir munido de uma autorização legisla-

tiva (*nulla vectigalia sine lege; no taxation without representation*).

Depois — e é a outra dimensão do *princípio da legalidade tributária* neste domínio —, a 'criação de impostos' abrange tudo o que respeita à definição dos chamados 'elementos essenciais dos impostos'. É o *princípio da tipicidade dos impostos*, consagrado no artigo 106.º, n.º 2, da Constituição [v. sobre este tema J. M. Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento*, Coimbra, 1982, separata do *Boletim da Faculdade de Direito*, nota 1, e os Acórdãos da Comissão Constitucional n.ºs 165 e 221 (apêndice ao *Diário da República*, de 16 de Abril de 1981, pp. 2 e 331)].

2.6 — «Elementos essenciais dos impostos» são-no «a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes» — tudo, assim, submetido à regra da *reserva de lei parlamentar*, como se alcança da leitura do n.º 2 do artigo 106.º da Constituição, que preceitua:

Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

Os «benefícios fiscais» compreendem as «isenções e outras formas de desagravamento da tributação» (v. António Braz Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, Coimbra, 1979, p. 76).

2.7 — O § único do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 18/84/A, na parte questionada — já atrás se viu —, criou «isenções fiscais aduaneiras», pois que alargou um quadro de isenção de direitos preexistente.

É este um imposto que se caracteriza por ser devido pela importação de bens. Como *imposto alfandegário* que é, reveste, de facto, as características que, em geral, se assinalam aos impostos: «prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos». (Cf. J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, 1977, p. 267. V. também Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, Coimbra, 1970, pp. 4 e segs.) Trata-se de um imposto que o Estado pode cobrar apenas para obter receitas ou, simultaneamente, para atingir outras finalidades (v. g., proteger determinada indústria): naquele caso estar-se-á perante um *imposto fiscal*; neste, em presença de um *imposto extrafiscal*.

Tendo, pois, a Assembleia Regional dos Açores criado isenções fiscais aduaneiras, legislou ela sobre a «criação de impostos», que, como se viu, é matéria que se inscreve na reserva de competência da Assembleia da República. Violou, por conseguinte, o artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição, que reza assim:

ARTIGO 168.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

1 — É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

[...]

i) Criação de impostos e sistema fiscal;

[...]

De facto — vimo-lo há pouco —, as assembleias regionais não podem emitir legislação sobre matérias que se achem constitucionalmente reservadas à Assembleia da República. [V., neste sentido, e justamente em matéria tributária, o parecer da Comissão Constitucional n.º 27/78 (*Pareceres ...*, vol. 6.º, pp. 449 e segs.).] E isto é assim ainda quando — como no caso acontece — essa legislação versa sobre matéria que, seguramente, tem a marca da especificidade insular.

2.8 — Objectar-se-á, porém: a alínea f) do artigo 229.º, conjugada com o artigo 234.º, confere às assembleias regionais poderes para legislar no exercício de um «poder tributário próprio» que, após a revisão constitucional de 1982, ficou atribuído às regiões autónomas.

Assim é, com efeito: entre os poderes das regiões autónomas inclui-se o daquela alínea f), que a Assembleia Regional invocou, a par da alínea a) do mesmo artigo 229.º E é o seguinte:

f) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei [...]

Sendo assim — dir-se-á —, *criar* «isenções fiscais aduaneiras» para proteger uma indústria de interesse local, como é a dos bordados, é matéria que se inclui na área de competência legislativa regional. Conclusão que se impõe tanto mais — prosseguir-se-á dizendo — quando se considere que o artigo 229.º da Constituição, ao enumerar os poderes das regiões autónomas, esclarece que estes se hão-de «definir nos respectivos estatutos». Ora, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores — Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, já atrás citada — preceitua que a Região «disporá de sistema fiscal adequado à sua realidade económica e às necessidades do seu desenvolvimento» (artigo 9.º, n.º 1); acrescenta que «as adaptações do sistema fiscal visarão [...] a incentivação de empreendimentos adequados aos condicionalismos regionais [...]» (artigo 9.º, n.º 2), e nas matérias que constituem interesse específico para a Região inclui — como se disse já — a «concessão de benefícios fiscais» [artigo 27.º, alínea ll)] e bem assim a «adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional» [artigo 27.º, alínea jj)].

2.9 — Só que o «poder tributário próprio» é um poder de conteúdo a definir pela lei: a citada alínea f) preceitua, na verdade, que as regiões autónomas hão-de exercê-lo «nos termos da lei».

Mas, se é assim — dir-se-á —, o conteúdo daquele poder, para o fim que agora interessa, já se acha definido. Essa definição achar-se-ia, justamente, nas citadas alíneas jj) e ll) do artigo 27.º do Estatuto, que consideram como matéria de interesse específico para a Região a adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional e bem assim a «concessão de benefícios fiscais». E, assim — concluir-se-á —, a Assembleia Regional podia legislar sobre a matéria em causa: foi o Estatuto que a autorizou a derrogar as leis gerais sobre tributação, designadamente concedendo, sempre que a realidade económica regional o exigisse, isenções tributárias de âmbito regional.

2.10 — A possibilidade de os estatutos regionais virem a consagrar autorizações de derrogação de «leis gerais da República» foi, entre nós, admitida por certa doutrina. (V. neste sentido Jorge Miranda, *ob cit.*,

p. 314. Considerando, porém, um tal entendimento «tudo menos seguro», J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. e loc. cit.* V. também Fernando Amâncio Ferreira, *ob. cit.*, p. 93.)

Uma tal possibilidade não parece, no entanto, ser de admitir.

De facto, o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matérias com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados: para isso servirá, então, o poder de *iniciativa legislativa* de que as regiões autónomas dispõem [v. artigo 229.º, alínea c)].

Aliás — recorda-se —, o artigo 115.º, n.º 3, da Constituição preceitua que os decretos legislativos regionais não podem dispor contra leis gerais da República — o que sempre excluiria a possibilidade de os estatutos regionais consagrarem aquela possibilidade de derrogação de leis gerais.

Dir-se-á, porém, que, conquanto isto seja assim em geral, já não terá por que sê-lo na matéria que nos ocupa, pois que as regiões autónomas dispõem, como se disse, de «poder tributário próprio».

Não é, porém, assim. E não o é porque deve concluir-se que um tal poder se reporta unicamente à eventualidade de criar impostos regionais, não abrangendo a possibilidade de introduzir alterações ou fazer adaptações aos impostos gerais, nos seus elementos essenciais.

2.11 — A este respeito os debates parlamentares são particularmente instrutivos. [V. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série: suplemento ao n.º 64, de 10 de Março de 1982, pp. 1232-(49) a 1232-(62); suplemento ao n.º 90, de 11 de Maio de 1982, p. 1676-(4), e suplemento ao n.º 136, de 3 de Agosto de 1982, p. 2438-(8).] Não será, assim, despidendo referir aqui algumas das intervenções que então tiveram lugar.

Assim, o deputado Costa Andrade disse, a dado passo [n.º 64, p. 1232-(61)]:

Quando aqui se fala em «poder tributário nos termos da lei», trata-se de uma lei reservada expressamente à competência da Assembleia da República [...], que regulamenta um *poder tributário que é dado em termos genéricos, mas que não excepcionam o princípio geral do respeito pelas leis gerais da República*. Mais, poderia conceber-se que neste domínio deixasse de vigorar aquele princípio de que só pode legislar com aquela condição. É uma *condição genérica válida para toda a actividade legislativa*, e portanto também para esta, até porque terá de ser por lei que se cria o imposto. [Sublinhou-se.]

Por sua vez, o deputado Almeida Santos afirmou [n.º 64, p. 1232-(62)]:

As regiões ficam com a possibilidade de criar os seus impostos próprios, *não ficando com a possibilidade de alterar impostos que tenham sido criados com carácter nacional*. [Sublinhou-se.]

E noutra altura [n.º 90, p. 1676-(4)]:

Hão-de lembrar-se de que, entretanto, foi levantado o problema de saber se o *poder tributário próprio* era «*contra legem*» ou «*praeter legem*». Foi claramente estabelecido que só tinha justificação e era aceitável a referência ao poder tributário próprio «*praeter legem*» e não «*contra legem*». Portanto, isto era uma clarificação de que *também aqui havia que respeitar as leis gerais da República*.

2.12 — Refira-se também o que a este propósito se escreveu no supracitado *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, de A. Barbosa de Melo, J. M. Cardoso da Costa e J. C. Vieira de Andrade, ao comentar-se o direito de dispor de poder tributário, que ali se previa como atribuição das regiões autónomas [cf. artigo 205.º, alínea f)]. Foi como segue:

A criação de *impostos regionais* só poderá contudo ter lugar no âmbito que lhe for determinado por lei da Assembleia da República. [Sublinhou-se.]

2.13 — Tudo aponta, pois, no sentido que se deixou referido, ou seja: o poder tributário próprio respeita só a impostos regionais.

É, de resto, uma solução razoável, pois o princípio da unidade do Estado aconselha que apenas a Assembleia da República ou o Governo por ela autorizado *disponham* sobre a matéria de impostos gerais — exigência que se faz sentir de modo particular nesta matéria de direitos aduaneiros, que até nos Estados federais pertencem à Federação. As regiões autónomas sempre ficará, de resto, aberta a possibilidade de, no exercício do seu poder de iniciativa legislativa, fazer propostas à Assembleia da República sobre a matéria que contemplem eventuais especificidades regionais.

2.14 — Improcedente é também o argumento do autor da norma no sentido de que a legitimidade constitucional das isenções fiscais aduaneiras estabelecidas estaria assegurada pela circunstância de que, sendo direito da Região dispor das receitas nela cobradas, então o seu poder tributário compreende o de isentar de impostos, pois que a isenção é uma renúncia a uma receita fiscal.

De facto, não será a circunstância de as regiões autónomas poderem dispor das receitas nelas cobradas [v. artigo 229.º, alínea f)] que poderá conduzir a que «no poder tributário próprio» se veja um direito de criar isenções regionais de impostos gerais: desde logo, este poder tributário há-de ter o conteúdo que a lei lhe definir, como se disse: depois, estando em causa impostos criados pela Assembleia da República, não seria razoável que as regiões, que não podem renunciar a cobrá-los, pudessem ir aí estabelecer isenções. Poder fazê-lo corresponderia a terem o direito de forçar a Assembleia da República a atribuir-lhes outras receitas — para além das cobradas localmente — para cobrirem as suas despesas, o que, há-de convir-se, não seria admissível.

2.15 — Conclui-se, pois: as regiões autónomas não poderão exercer o seu poder tributário próprio legislando contra as leis gerais de tributação, seja revogando-as, seja introduzindo-lhes alterações, nos seus elementos essenciais.

2.16 — De resto — e para além de tudo quanto fica dito —, é bom sublinhar que quando a Constituição exige que seja uma lei a definir o conteúdo do poder tributário próprio [artigo 229.º, alínea f)] tudo leva a crer que não esteja a pensar nos estatutos das regiões, quer porque a estes já antes se referira no corpo do próprio artigo 229.º, quer ainda porque eles representam uma legislação especial, sujeita a um regime de produção específico.

Daqui se conclui que, ainda que o poder tributário das regiões autónomas pudesse, constitucionalmente, ir mais longe do que ficou referido, ainda assim, sempre faltaria lei que o dissesse e lhe definisse os contornos. Sempre faltaria, por conseguinte, lei que legitimasse a intervenção legislativa em apreço, pois que para tanto não se vê que bastassem as disposições já citadas do Estatuto.

3 — 2.ª questão: o artigo 8.º do diploma em causa — na parte em que reduz para 2 anos a duração das medidas de encerramento de estabelecimento e de proibição do exercício da actividade industrial de bordados — infringe a alínea b) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, ou antes a alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo 168.º?

Vejamos:

3.1 — Dispõe o referido artigo 8.º:

Art. 8.º A utilização das matérias-primas importadas com isenção de direitos para fins diferentes dos autorizados no presente diploma será punida como descaminho de direitos, com o máximo da multa aplicável. A condenação no processo de descaminho implicará ainda o encerramento pelo prazo de 2 anos do estabelecimento, se o houver, e a proibição de o delincente exercer a actividade industrial de bordados por igual prazo.

A norma correspondente do Decreto n.º 30 290, de 13 de Fevereiro de 1940 (artigo 5.º) — posteriormente tornada extensiva a outras mercadorias, como já se viu —, preceituava como segue:

Art. 5.º A utilização dos fios e tecidos para fins diferentes dos autorizados no presente diploma será punida como descaminho de direitos, com o máximo da multa aplicável. A condenação no processo de descaminho implica o encerramento imediato do estabelecimento, se o houver, e deixar o delincente de ser considerado industrial de bordados.

Como resulta do confronto destas duas normas, nos segmentos aqui considerados — à parte ligeiras diferenças nos respectivos teores verbais, que são juridicamente irrelevantes —, a norma ora produzida (a do artigo 8.º) reduziu para 2 anos a duração das medidas de encerramento de estabelecimento e de proibição do exercício da actividade industrial de bordados, que o artigo 5.º previa se seguissem, sem qualquer limitação temporal, à condenação por descaminho de direitos e como seu efeito necessário.

3.2 — Daí, pois, a pergunta: poderia a Assembleia Regional fazê-lo?

Também aqui a resposta é negativa.

Como se viu, as apontadas sanções (encerramento de estabelecimento e interdição do exercício de actividade) seguir-se-ão como efeito necessário da condenação por *descaminho de direitos*.

O *descaminho de direitos* é, presentemente, uma *contra-ordenação*, como claramente resulta do que dispõe o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 187/83, de 13 de Maio.

É, pois, uma *contra-ordenação* a infracção prevista na primeira parte do mencionado artigo 8.º, como, de resto, reconhece o autor da norma. E isso a despeito de aí se dizer que ela será punida «com o máximo da multa aplicável» e de no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (lei-quadro do ilícito de mera ordenação social), se preceituar que «constitui *contra-ordenação* todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima».

Na verdade, após a publicação do citado Decreto-Lei n.º 187/83, de 13 de Maio, a remissão que no artigo 5.º do Decreto n.º 30 290, de 13 de Fevereiro de 1940, se faz para a figura do «descaminho de direitos» haverá de ser entendida como sendo feita para a *contra-ordenação* prevista no mencionado artigo 22.º daquele diploma legal. Tanto mais que o *crime de descaminho* tem por objecto mercadorias de importação proibida ou cujo transporte se faça ao abrigo de convenções internacionais de trânsito de mercadorias (cf. o artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, do mencionado Decreto-Lei n.º 187/83), enquanto a *contra-ordenação* se verifica, entre outras hipóteses, precisamente nos casos em que haja «desvio do fim pressuposto no regime aduaneiro aplicado à mercadoria», e bem assim quando se trate de «casos expressamente considerados como *descaminho* em disposições especiais» [alíneas d) e e) do n.º 1 do citado artigo 22.º].

3.3 — No domínio do ilícito *contra-ordenacional* é possível a aplicação de sanções acessórias: apreensão, interdição de exercer uma profissão ou uma actividade, privação do direito a um subsídio outorgado por entidades ou serviços públicos e privação do direito de participar em feiras ou mercados [v. o artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, alíneas a), b) e c), do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, já citado]. E essa possibilidade existe, concretamente, nos casos das *contra-ordenações aduaneiras*, como resulta do artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/83, de 13 de Maio, que, no entanto, não prevê a medida de apreensão.

A norma *sub iudicio*, para além da interdição do exercício de actividade, continuou a prever — reeditando nessa parte o artigo 5.º do Decreto n.º 30 290, de 13 de Fevereiro de 1940 — a medida de encerramento de estabelecimento, que a lei-quadro das *contra-ordenações* (citado Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro) não prevê possa aplicar-se como medida acessória das coimas. Nesse aspecto, por isso — que não enquanto reduz a duração de tais medidas —, o segmento da norma agora em apreciação derroga o «regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social» — o que é da competência exclusiva da Assembleia da República, como se vê do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição.

Ora, quando as regiões autónomas houverem de «definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções», haverão de fazê-lo «sem prejuízo do disposto na alínea d) do artigo 168.º» — preceitua o artigo 229.º, alínea m), da Constituição.

Não valerá argumentar-se contra isto dizendo que a medida de encerramento de estabelecimento se compreende na de exercício de actividade: desde logo, é a norma em causa que distingue as duas medidas; e depois, elas aparecem também diferenciadas no artigo 21.º, n.º 2, alíneas a) e e), do citado Decreto-Lei n.º 187/83, e, justamente, como penas acessórias, aplicáveis no caso de condenação de pessoas colectivas ou de associações sem personalidade jurídica pelo crime de contrabando ou pelo de descaminho.

Existe, por conseguinte, nesta parte, violação da alínea d) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, já atrás transcrito.

3.4 — Não existe violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, invocada pelo requerente.

Consagra-se aí uma das matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República: a dos «direitos, liberdades e garantias».

Ora, sempre que, num dado preceito legal, se cominam sanções (penais, civis, contra-ordenacionais, disciplinares) afectam-se, é certo, direitos, liberdades e garantias.

No caso, prevêm-se, de facto, sanções aplicáveis a um determinado tipo de contra-ordenação.

Mas, justamente por isso, é à luz da disciplina constitucional das contra-ordenações que a norma tem de ser avaliada.

Ora, neste domínio, a Assembleia da República tem apenas que fixar o «regime geral de punição» [artigo 168.º, n.º 1, alínea d)]. E fê-lo, justamente através do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, editado no uso da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 24/82, de 23 de Agosto. Pois foi com esse diploma, e bem assim com aquele que em especial regula este tipo de ilícitos no domínio aduaneiro, que se confrontou a norma em causa.

4 — 8.ª questão: e o dito segmento do mencionado artigo 8.º violará também o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição?

Também aqui a resposta é afirmativa.

Vejamos:

Na norma em causa prevêm-se sanções — encerramento do estabelecimento por 2 anos e proibição, por igual período, do exercício da actividade industrial de bordados — que se traduzem na perda de direitos civis e profissionais. E mais: essas sanções — contrariamente ao que sugere o autor da norma — surgem como *efeito necessário* da sanção (coima) que ao réu for aplicada pelo descaminho de direitos. Aí se preceitua, com efeito, que «a condenação no processo de descaminho implicará ainda [...]».

Isto, porém, ou seja, o *carácter automático* de tais efeitos — que não a possibilidade de o legislador prever a aplicação daquelas medidas como sanções acessórias da sanção que houver de ser aplicada pelo ilícito de descaminho de direitos —, é constitucionalmente ilegítimo, como, de resto, este Tribunal já decidiu relativamente à demissão que, por força do artigo 37.º, n.º 1, do Código de Justiça Militar, se seguia à condenação por certos crimes [cf. o Acórdão n.º 16/84 (2.ª Sessão), in *Diário da República*, 2.ª série, de 12 de Maio de 1984].

É-o porque o artigo 30.º, n.º 4, da lei fundamental prescreve:

Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos.

O texto constitucional pretendeu, pois, aliviar as penas do seu carácter infamante, evitando a atribuição de efeitos automáticos estigmatizantes, que, bem de certo, dificultam a ressocialização do delincente.

Trata-se de respeitar a dignidade da pessoa humana, gonzo à volta do qual deve girar um Estado de direito democrático (v. o Acórdão n.º 16/84 deste Tribunal, já citado, e as referências, incluso doutrinárias, aí feitas).

Ora, a proibição, que é válida para as penas (reacções criminais), há-de valer também para as coimas aplicáveis às contra-ordenações. Foi, de resto, isto que o legislador já fez no tocante, justamente, às contra-ordenações em matéria aduaneira, ao preceituar, no artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/83, de 13 de Maio, que «conjuntamente com a coima prevista no tipo legal de contra-ordenação *poderão ser aplicadas* ao infractor uma ou mais das seguintes sanções acessórias» (sublinhei).

É, pois, por forma a compreenderem-se aí também as *coimas* que haverá de interpretar-se a expressão «penas» usada no citado n.º 4 do artigo 30.º da Constituição.

Concluindo: o artigo 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 18/84/A, no segmento apontado, viola também o artigo 30.º, n.º 4, da lei fundamental.

III — Decisão

Nestes termos, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade das seguintes normas do decreto da Assembleia Regional dos Açores aprovado em 28 de Junho de 1984 e que vem identificado como sendo o Decreto Legislativo Regional n.º 18/84/A:

- a) A do § único do artigo 1.º na parte em que altera o quadro das matérias-primas, destinadas à indústria de bordados dos Açores, isentas de direitos de importação, por violação da alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição;
- b) A do artigo 8.º na parte em que prevê a medida de encerramento de estabelecimento, por violação da alínea d) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição;
- c) A do mesmo artigo 8.º na parte em que prevê as medidas de encerramento de estabelecimento e de proibição do exercício da actividade industrial de bordados como efeito necessário da condenação pelo descaminho de direitos nele previsto, agora por violação do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição.

Lisboa, 29 de Agosto de 1984. — *Messias Bento — José Magalhães Godinho — José Manuel Cardoso da Costa — Mário Afonso — Luís Nunes de Almeida — Mário de Brito — Armando Manuel Marques Guedes.*