

Acórdão n.º 536/2015**Processo n.º 917/15**

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

Relatório

1 — CDS-Partido Popular, representado pela mandatária Maria do Céu Pereira Sarabando Marques, vem nos termos do n.º 1 do artigo 31.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada, por último, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e doravante designada por LEOAL), recorrer para o Tribunal Constitucional da decisão do Tribunal da Comarca de Aveiro (Instância Local de Vagos) que indeferiu a reclamação que apresentara contra a decisão que julgou elegíveis os candidatos Fernando Julião e Maribel Julião, integrantes das listas do Partido Social Democrata (PSD) para as eleições intercalares à Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António, marcadas por despacho datado de 02/09/2015 do Gabinete de Secretário de Estado da Administração Local, para 08/11/2015.

Formulou as seguintes conclusões:

«[...]»

1 — Segundo o disposto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 1/2001, no que se refere à verificação das candidaturas, “no prazo referido no n.º 2 podem as entidades proponentes, os candidatos e os mandatários impugnar a regularidade do processo ou a elegibilidade de qualquer candidato”.

2 — Por entender que dois dos candidatos apresentados pela lista do PPP/PSD não se encontravam na situação de elegibilidade, veio o CDS/PP impugnar a regularidade da lista, por inelegibilidade de dois dos seus candidatos.

3 — Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 27/96, a condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos definidos na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, implica a sua inelegibilidade nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico (sublinhado nosso).

Ora,

4 — Segundo a PGR, no Parecer n.º 19/87, publicado no *Diário da República* n.º 90, 2.ª série, de 18/04/88, a existência de um regime de inelegibilidades visa assegurar garantias de dignidade e genuinidade ao ato eleitoral e, simultaneamente, evitar eleição de quem, pelas funções que exerce (ou outras razões que retirem imparcialidade) se entende que não deve representar um órgão autárquico (sublinhado nosso).

5 — O artigo 13.º da Lei n.º 27/96 conjugado com o Artigo 16.º da Lei 34/87 é claro quando estabelece a condenação definitiva por “recebimento indevido de vantagem” como inelegibilidade.

6 — A Lei 34/87 prevê um conjunto de crimes de responsabilidade de titular de cargo político, entre os quais, o crime de recebimento indevido de vantagem.

7 — O que aconteceu no caso em apreço.

8 — Caso assim não fosse interpretada a norma em causa, estaríamos na presença de uma grave lacuna da lei, na medida em que esvaziaria de qualquer sentido a condenação em perda de mandato, prevista na Lei 27/96, o que não seria de todo inteligível nem compreensível.

Nestes termos, e nos mais de Direito aplicáveis, deve o presente recurso ser julgado procedente, por provado, devendo o Tribunal Constitucional proferir acórdão que considere inelegíveis os candidatos Fernando Julião e Maribel Julião, apresentados na lista do PPD/PSD, por os mesmos terem sido condenados em perda de mandato, por sentença proferida e transitada em julgado em 14/05/2015, sendo que tal condenação ainda não se encontra cumprida, na medida em que o ato eleitoral a que concorrem se destina a completar o mandato interrompido, violando assim as normas vertidas quer na Lei 27/96 quer ainda na 34/87.

Mais deve o Tribunal Constitucional ordenar a sanação das irregularidades na lista onde os mesmos se candidataram, devendo ser substituídos os candidatos inelegíveis.»

2 — Notificado nos termos e para os efeitos do artigo 33.º, n.º 2 da LEOAL, o mandatário do PSD respondeu, nos seguintes termos:

«1.º Por decisão proferida no âmbito do processo 75/14.5BEAVR que correu seus termos junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, os candidatos Fernando Julião e Maribel da Graça Jesus Julião foram sancionados com perda do seu mandato, por terem violado princípios e normas legais imperativas que lhes competia respeitar enquanto membros do executivo da extinta Junta de Freguesia de

Santo António de Vagos, designadamente, por terem tomado parte em deliberações onde estavam legalmente impedidos de participar — cf. artigo 8.º, n.º 2 da Lei 27/96 de 08/01., artigo 44.º, n.º 1 do CPA e art. 4.º, alínea b) IV do Estatuto dos Eleitos Locais.

2.º Os candidatos Fernando Julião (1.º candidato) e Maribel da Graça de Jesus Julião (3.ª candidata) perderam o seu mandato por força da procedência de uma ação administrativa para declaração de perda de mandato.

3.º E não por terem cometido um dos crimes previstos na Lei 34/87, de 16 de julho, como alega e conclui o recorrente ao arrepio dos factos constantes nos autos.

4.º Os factos constitutivos de crimes tipificados na Lei 34/87, de 16 de julho, como quaisquer outros factos que consubstanciem a prática de um crime, são tramitados processualmente e julgados nos Tribunais Judiciais, com competência em matéria criminal, conforme resulta Lei da Organização do Sistema Judiciário — cf. Lei 62/2013 de 26 de agosto.

5.º Os autarcas que percam o seu mandato no âmbito de uma Ação Administrativa Especial Para Perda de Mandato, não ficaram sob o jugo da inelegibilidade prevista no artigo 13.º da Lei 27/96 de 01 de agosto, a qual atinge, exclusivamente, aqueles que forem condenados pela prática de crimes previstos na Lei 34/87.

6.º A perda de mandato dos eleitos locais, prevista no artigo 8.º da Lei 27/96 de 01 de agosto, não determina a sua inelegibilidade nos atos eletivos destinados a completar o mandato ou nos subsequentes.

7.º A Lei 87/89, de 09 de setembro, (revogada pela Lei 27/96 de 01 de agosto) no seu artigo 14.º, n.º 1, sob a epígrafe “Efeitos da dissolução e da perda de mandato” dispunha o seguinte:

“1 — Os membros de órgão autárquico objeto de decreto de dissolução, bem como os que hajam perdido o mandato, não podem fazer parte da comissão administrativa prevista no n.º 2 do artigo anterior, nem ser candidatos nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico”.

8.º Normas como a identificada na conclusão anterior suscitaram fortes dúvidas sobre a sua constitucionalidade, por se manifestarem excessivas quando confrontadas, com o princípio democrático e com o direito fundamental de acesso a cargos públicos consagrado no artigo 50.º da Constituição da República Portuguesa — cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91 publicado no DR I Serie-A de 23/08/1991.

9.º As dúvidas sobre a constitucionalidade do art. 14.º, no 1 da Lei 87/89 de 09 de setembro pesaram definitivamente sobre a decisão do legislador em eliminar a inelegibilidade como pena acessória da perda de mandato, conforme resulta da nota justificativa do projeto legislativo que conduziu à Lei 27/96, onde se pode ler que:

“[...]as medidas sancionatórias decorrentes do exercício da tutela estão tipificadas na lei e são somente duas: a perda de mandato e a dissolução do órgão autárquico. A Lei n.º 87/89 vem instituir uma outra pena acessória: a inelegibilidade. Ora, a inelegibilidade não tem de decorrer da perda de mandato e da dissolução do órgão e é, aliás, de duvidosa constitucionalidade, como aponta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91...”

10.º O novo regime jurídico da tutela administrativa dos eleitos locais aprovado pela Lei 27/96 de 01 de agosto (que revogou a Lei 87/89), veio a estabelecer no seu artigo 12.º, n.º 1 sob a epígrafe “Efeitos das decisões de perda de mandato e de dissolução” (precisamente a mesma epígrafe que constava no artigo 14.º, n.º 1 da Lei 87/89) que:

“Os membros de órgão dissolvido ou os que hajam perdido o mandato não podem fazer parte da comissão administrativa a que se refere o n.º 1 do artigo 14.º.”

11.º Do confronto do artigo 14.º, n.º 1 da Lei 87/89 de 09 de setembro (já revogada) com o artigo 12.º, n.º 1, da Lei 27/96 (em vigor), constatamos que os efeitos das decisões de perda de mandato e de dissolução foram circunscritos à impossibilidade de os membros de órgão dissolvido ou os que tenham perdido o mandato não poderem fazer parte da comissão administrativa a que se refere o n.º 1 do artigo 14.º da Lei 27/96.

12.º Os efeitos da perda de mandato, com a entrada em vigor da Lei 27/96 (que revogou a Lei 87/89) ficaram cingidos aos que já constavam na primeira parte do artigo 14.º, n.º 1, da Lei 87/89, ou seja, os condenados em perda de mandato apenas estão impedidos de participar na comissão administrativa prevista no artigo 14.º, n.º 1 da Lei 27/96.

13.º O legislador, de forma avisada, para evitar quaisquer dúvidas sobre a ração legis da Lei 27/96 de 01 de agosto, designadamente das consequências da perda de mandato, dispôs na norma revogatória deste aresto legal que, para além de revogar a Lei 87/89 de 09/09, revogava também todas as disposições especiais que prevejam fundamentos de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos por remissão para o regime de tutela administrativa estabelecido por aquele diploma — cf. artigo 18.º da Lei 27/96.

14.º O Tribunal Constitucional tem vindo a entender, de forma uniforme que, as normas que estabelecem casos de inelegibilidades contêm enumerações taxativas e não exemplificativas — cf. Acórdão n.º 753/93 do Tribunal Constitucional.

15.º A sentença recorrida não violou qualquer norma contida na Lei 27/96 de 01 de agosto nem na Lei 34/87 de 16 de julho».

3 — Apura-se que em 2 de outubro de 2015 o ora recorrente apresentou ao Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro — Instância Local de Vagos, reclamação a solicitar que os candidatos Fernando Julião e Maribel Julião, integrados na lista do PSD para a eleição da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António, fossem julgados *inelegíveis*, com fundamento no disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (alterada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11), e 16.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho (alterada, por último, pela Lei n.º 30/2015, de 22/04).

Em 5 de Outubro de 2015, o juiz do Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro — Instância Local de Vagos proferiu o despacho ora impugnado que, na parte relevante, apresenta o seguinte teor:

«[...]»

Cumpra apreciar e decidir se a condenação em perda de mandato torna os candidatos Fernando Julião e Maribel da Graça Jesus Julião elegíveis para as presentes eleições intercalares da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António:

Apesar de não previsto expressamente na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, deve acrescentar-se ao elenco dos artigos 6.º e 7.º, por força do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 01 de agosto, como causa de inelegibilidade, a condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei n.º 34/87, de 16 de junho.

Ou seja, a existência de uma condenação transitada em julgado pela prática de um crime de responsabilidade de titular de cargo político (atentado contra a Constituição da República Portuguesa; atentado contra o Estado de direito; coação contra órgãos constitucionais, prevaricação; denegação de justiça; desacatamento ou recusa de execução de decisão de Tribunal; violação de normas de execução orçamental; suspensão ou restrição ilícitas de direitos, liberdades e garantias; recebimento indevido de vantagem; corrupção passiva; corrupção ativa; violação de regras urbanísticas; peculato; peculato de uso; peculato por erro de outrem; participação económica em negócio; emprego de força pública contra a execução de lei, mandato ou ordem legal; recusa de cooperação; abuso de poderes; violação de segredo) implica a sua inelegibilidade nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico.

«[...]»

Mas será que tem aplicação no caso concreto? Este Tribunal, pese embora possa questionar a bondade do legislador (tendo por base que se estará subjacente o mesmo grau de violação de normas públicas e o mesmo risco de perigo de perda de garantia da dignidade, isenção e independência com que os titulares dos órgãos autárquicos devem exercer os seus cargos e gerir os negócios públicos), entende que não.

Explicitando, não há dúvida de que as presentes eleições intercalares se destinam a completar mandato interrompido, e não há hipótese de questionar que existe uma decisão judicial transitada em julgado que impõe a perda de mandato

Por outro lado, é imperioso não esquecer que os Tribunais administrativos não têm competência material para decidir questões de natureza criminal (para além do mais, *vide*, artigos 32.º da Lei n.º 34/87 e 11.º da Lei n.º 27/96), pelo que as diversas menções no acórdão do Tribunal Central Administrativo no processo n.º 75/145BEAVR a factos aptos a preencher a tipificação do crime de prevaricação (artigo 11.º da Lei n.º 34/87) não podem ser consideradas para efeitos de decisão da existência de causa de elegibilidade.

Dito de outra forma, para que se possa, com rigor, decidir pela inelegibilidade, é necessário que mais um dos pressupostos do artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 01 de agosto se mostre verificado — a condenação pela prática de um dos crimes acima referidos — o que não sucede.

«[...]»

As listas a que se refere o n.º 5 do artigo 29.º da LEOAL foram afixadas no dia 08/10/2015, às 9h. O presente recurso foi interposto no Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro — Instância Local de Vagos, em 12 de outubro de 2015, às 9h.

Fundamentação

4 — Entende o recorrente que os candidatos Fernando Julião e Maribel Julião, integrados na lista do PSD para a eleição da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António, deveriam ser julgados inelegíveis, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 27/96, conjugado com o artigo 16.º da Lei n.º 34/87, pelo facto de ter sido decretada a perda de mandato aos referidos candidatos, por decisão transitada em julgado, com fundamento, designadamente, em «*envolvimento em procedimento administrativo, estando impedido de o fazer, e fazê-lo para obter vantagem patrimonial para si ou para outrem*».

Todavia, o juiz *a quo* entendeu que, apesar de existir uma decisão jurisdicional transitada em julgado que impõe a perda de mandato aos dois candidatos em causa, tal decisão, emanada pelos tribunais administrativos, não pode ser considerada para efeitos de existência de causa de elegibilidade nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Vejam os.

5 — No seu artigo 5.º a LEOAL proclama, como regra geral, a da *universalidade* da capacidade eleitoral passiva: são elegíveis para os órgãos das autarquias locais *todos* os “cidadãos portugueses eleitores”. Mas tal regra apresenta exceções: no artigo 6.º fixam-se as inelegibilidades passivas “gerais”, tendo em conta qualidades pessoais dos candidatos em razão dos cargos que exercem, os falidos e insolventes não reabilitados, além de estrangeiros em certas situações; no n.º 2 desse artigo 7.º preveem-se situações que, face a uma *particular* relação jurídica do sujeito para com o órgão autárquico, podem afetar o desempenho isento e imparcial do cargo, uma vez eleito o candidato — trata-se das inelegibilidades passivas “especiais”. A estes dois normativos acresce ainda a situação de inelegibilidade prevista no artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Lei da Tutela Administrativa). É nesse normativo que assenta o fundamento do presente recurso.

Diz o preceito:

Artigo 13.º

(Inelegibilidade)

A condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, implica a sua inelegibilidade nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico.

A lei pretende, com a presente norma, afastar da titularidade dos órgãos autárquicos, durante um determinado período de tempo, aquele que, no exercício dessas funções, cometeu qualquer um dos crimes previstos na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, de modo a garantir-se a isenção e independência do exercício das funções autárquicas, assim como o reconhecimento público destas qualidades (Acórdãos n.º 532/89, n.º 364/91 e n.º 495/01 e 516/01).

6 — Ora, de acordo com os elementos juntos aos autos, resulta que, por Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 15/05/2014, e já transitado em julgado, declarou-se, nos termos do artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 27/96, a perda de mandato de Fernando Julião e Maribel Julião dos cargos executivos que ocupavam na União da Junta de Freguesia de Vagos e Santo António. No entanto, não foi proferida qualquer decisão condenatória definitiva dos mesmos pela prática de qualquer crime previsto e definido na Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Nos termos do citado artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, só a *condenação definitiva* dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer desses crimes poderá consubstanciar uma causa de inelegibilidade. Ora, o Tribunal Constitucional tem entendido, de forma pacífica, que as inelegibilidades constituem *restrições* ao direito fundamental de ser eleito para cargos políticos, razão pela qual as normas que as estabelecem devem ser tidas como enumerações *taxativas*, não podendo ser objeto de interpretações extensivas ou aplicações analógicas (Acórdão n.º 430/05 e jurisprudência aí citada). Assim, não tendo existido qualquer *condenação definitiva* pela prática de crime previsto e definido na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, não se verifica a situação de inelegibilidade prevista no referido artigo 13.º

7 — Os recorridos perderam mandato na extinta Junta de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António. Nas eleições intercalares agora em causa, integram as listas para a Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António. Do efeito da perda de mandato não se pode retirar, automaticamente, e como o Tribunal Constitucional já teve oportunidade de afirmar, o efeito de inelegibilidade — ainda que para os atos eleitorais destinados a completar o mandato

interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico. A perda de mandato traduz-se na cessação da qualidade de membro de órgão representativo de autarquia local, impedindo que o membro de um órgão autárquico permaneça num cargo político para o qual já foi eleito, enquanto a *inelegibilidade* prevista no transcrito artigo 13.º da Lei n.º 27/96 consiste na suspensão do direito a ser eleito para um desses órgãos (Acórdão n.º 473/2009).

A perda de mandato, ainda que por factos julgados provados pelos Tribunais Administrativos e que, em geral, se podem subsumir a um dos crimes definidos na Lei n.º 34/87, não equivale a uma decisão condenatória definitiva pela prática desses mesmos crimes, a qual teria de ser proferida num processo criminal, enformado por todas as garantias previstas para o processo penal, e decidida por um tribunal judicial.

A *inelegibilidade* prevista no artigo 13.º da Lei n.º 27/96 tem como pressuposto a existência de *condenação definitiva* pela prática dos mencionados crimes, não podendo fazer-se uma interpretação extensiva no sentido de se abranger ainda a perda de mandato por facto que, em abstrato, se pode subsumir à prática dos mesmos crimes.

8 — Não merece acolhimento, neste seguimento, a tese do recorrente de que, ao não se interpretar o artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, no sentido por ele propugnado, se está na presença de uma lacuna da lei. De facto, da evolução histórica do regime legal da tutela administrativa resulta que a vontade do legislador foi precisamente deixar de interligar à perda de mandato o efeito da *inelegibilidade*. No regime anterior previa-se que os membros de órgão autárquico que perdessem o mandato não poderiam ser candidatos nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes que viessem a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico — artigo 14.º, n.º 1 da Lei n.º 87/89, de 9 de setembro. Tal diploma foi revogado pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que alterou o regime de *inelegibilidade* procedente de perda de mandato, fazendo com que, nos termos do seu artigo 13.º, a perda de mandato não determine uma automática *inelegibilidade*. Na nota justificativa do projeto legislativo que conduziu à Lei n.º 27/96 (Projeto de Lei 113/VII) refere-se expressamente a vontade inequívoca de eliminar a interligação automática entre perda de mandato e *inelegibilidade*: «a *inelegibilidade* não tem de decorrer da perda de mandato e da dissolução do órgão e é, aliás, de duvidosa constitucionalidade, como aponta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 364/91».

Assim, foi intenção do legislador fixar uma nova solução legal, eliminando a *inelegibilidade* nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico, como decorrência necessária da perda de mandato. Tal *inelegibilidade* apenas ocorrerá caso o membro do órgão autárquico que perdeu o mandato seja condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de algum dos crimes previstos na citada Lei n.º 34/87, o que não ocorreu no presente caso.

Sendo seguro que os factos invocados pelo recorrente para fundamentar a *inelegibilidade* não se enquadram no referido artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, deve concluir-se que se não verifica, no caso em apreço, qualquer motivo de *inelegibilidade* dos candidatos em causa.

Decisão

Em face do exposto, decide-se negar provimento ao recurso, confirmando a decisão que julgou elegíveis os candidatos Fernando Julião e Maribel Julião para as eleições intercalares à Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Vagos e Santo António de 08/11/2015.

Lisboa, 20 de outubro de 2015. — Lino Rodrigues Ribeiro — Fernando Vaz Ventura — Carlos Fernandes Cadilha — João Cura Mariano — Ana Guerra Martins — Maria Lúcia Amaral — Teles Pereira — Maria de Fátima Mata-Mouros — João Pedro Caupers — Maria José Rangel de Mesquita — Pedro Machete — Joaquim de Sousa Ribeiro.

209100182

Acórdão n.º 539/2015

Processo n.º 27/15

Plenário

Relator: Conselheiro João Cura Mariano
(Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha)

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

Relatório

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé, por sentença de 16 de dezembro de 2014 proferida em ação de impugnação judicial que Su-

perptomar — Supermercados, L.ª deduziu contra o ato de liquidação da taxa de segurança alimentar mais, recusou a aplicação da norma do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 119/2012, de 15 de junho, que criou a taxa de segurança alimentar mais, bem como das normas dos artigos 3.º e 4.º da Portaria 215/2012, de 17 de julho, que definem o respetivo âmbito de isenção e o valor da taxa aplicável, com fundamento na sua inconstitucionalidade orgânica, por considerar que tais normas proveem de diploma não autorizado do Governo e criam uma contribuição especial a favor de entidades públicas sem que se encontre previamente estabelecido o correspondente regime geral previsto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.

O Magistrado do Ministério Público interpôs recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Tribunal Constitucional, com fundamento na recusa de aplicação daquelas normas.

Tendo o processo prosseguido para alegações, o Ministério Público apresentou alegações em que conclui pela conformidade constitucional das normas em causa, com base, em síntese, nas seguintes ordens de considerações:

a) Através da taxa de segurança alimentar mais pretendeu-se assegurar uma «responsabilidade partilhada na garantia da segurança entre os referidos operadores económicos e o Estado, através dos seus serviços oficiais, o qual contribui decisivamente para o cumprimento das rigorosas regras europeias em matéria de qualidade alimentar, conferindo às exportações nacionais adicionais condições de sucesso nos competitivos mercados internacionais».

b) Uma tal «responsabilidade partilhada» implica que, para além de «produtores pecuários e os estabelecimentos que laboram produtos de origem animal», bem como de «produtores, distribuidores e comerciantes», se estenda «a todos os operadores da cadeia alimentar a responsabilidade pelo referido financiamento, através de uma contribuição financeira obrigatória que assegure a equitativa repartição dos custos dos programas de controlo, na medida em que todos são destes beneficiários».

c) Uma tal preocupação, de justa repartição de custos pelos beneficiários do exigente trabalho desenvolvido em matéria de qualidade alimentar, assegura-se, pois, compreensivelmente, através do respeito do princípio do «utilizador pagador», uma vez que a contribuição é exigida a todos aqueles que usufruem dos serviços ou sistemas, à qual corresponderá a atribuição de um dístico comprovativo».

d) Mesmo que, porém, se não entenda estarmos perante uma verdadeira taxa, no caso dos autos, estaremos, seguramente, perante uma contribuição financeira, ou seja, um tributo parafiscal, subtraído, porém, tal como a taxa, ao princípio da reserva de lei formal.

e) A circunstância de não existir um regime geral para as contribuições financeiras não obsta a que o Governo, no uso das competências que lhe são conferidas pelo artigo 198.º da Constituição, as possa criar.

f) De facto, não se compreenderia que essa falta impedisse o Governo de prover rapidamente às inúmeras situações com que se depara constantemente para a resolução de assuntos premente e aos quais acorre de formas diversas, sendo que uma delas é através da prestação de serviços distintos, particularizados e que necessitam de ser pagos.

g) No entanto, só através de uma entorse ao disposto no artigo 165.º n.º 1 alínea i) da CRP, é que poderemos separar as taxas das contribuições em ordem a exigir, para estas, aquilo que se não exige àquelas e, sobretudo, em ordem a exigir que se imponha uma reserva de competência legislativa onde ela não existe e, expressamente, não foi criada.

h) Entendemos, pois, que a criação de contribuições pode, ainda que não exista o respetivo regime geral, ser realizada pelo Governo através de ato legislativo próprio, como foi o caso da TSAM.

i) O decreto-lei 119/2012 não é, pois, organicamente inconstitucional.

A Recorrida contra-alegou, concluindo do seguinte modo:

A. A TSAM não cabe na noção de taxa: não existe no seu funcionamento qualquer vantagem específica direta para os próprios sujeitos passivos, de modo a poder concluir-se pela existência de uma relação de correspectividade ou sinalagmaticidade entre eles e o serviço público prestado.

B. Muito pelo contrário, os beneficiários diretos são os bens públicos da confiança de todos na qualidade dos bens alimentares produzidos e distribuídos: só a título meramente reflexo (por serem operadores de um setor cuja credibilidade beneficiará do controlo exercido pelo Estado) podemos dizer que a TSAM beneficia cada um dos operadores que a ela estão sujeitos (os quais, de resto, constituem um grupo bastante restrito do universo de todos os agentes económicos que beneficiam do controlo estatal).

C. Este afastamento da TSAM do conceito de taxa é claramente vincado nas opiniões dos dois juriconsultos juntas aos autos, quer em primeira instância quer com estas contra-alegações.