

## CAPÍTULO IV

## Disposições finais

## Artigo 16.º

## Infracções

1 — Às infracções das regras de publicidade contidas nos artigos 7.º e 9.º é aplicável o disposto no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 303/83, de 28 de Junho.

2 — As restantes infracções são puníveis nos termos do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro.

3 — A aplicação das respectivas coimas compete à comissão a que se refere o n.º 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 28/84.

## Artigo 17.º

## Fiscalização e instrução dos processos

A fiscalização do que se dispõe no presente diploma e a instrução dos respectivos processos competem especialmente à Direcção-Geral de Inspecção Económica, nos termos do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 28/84.

## Artigo 18.º

## Aplicação às regiões autónomas

O presente diploma aplica-se às regiões autónomas, com as alterações decorrentes da especificidade da organização político-administrativa de cada região.

## Artigo 19.º

## Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor 90 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 21 de Maio de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Mário Ferreira Bastos Raposo* — *Fernando Augusto dos Santos Martins*.

Promulgado em 17 de Junho de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 23 de Junho de 1987.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Acórdão n.º 205/87 — Processo n.º 213/87

Acordam no Tribunal Constitucional:

## I — Relatório

## A) O pedido

1 — Ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 278.º da Constituição da República e nos arti-

gos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, o Presidente da República requereu ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade dos artigos 11.º, n.º 4, 12.º, n.º 2, 15.º, n.º 2, alínea *h*), 18.º, n.º 2, alíneas *g*) e *i*), e 19.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto da Assembleia da República n.º 80/IV, que lhe fora remetido para promulgação como lei e que se reporta ao *enquadramento do Orçamento do Estado*.

Segundo o Presidente da República, o artigo 11.º, n.º 4, do diploma em apreço, ao definir o conteúdo do articulado da proposta de lei do Orçamento, aponta para a necessidade de aí se incluírem «os critérios que devem presidir à autorização e concessão de avales a operações de crédito interno e externo pelo Estado, pelos fundos e serviços autónomos e pela Segurança Social», podendo, neste ponto, estar a ir além do que se dispõe no artigo 164.º, alínea *h*), da Constituição, sobre autorização genérica de avales, e a pôr em causa o princípio da divisão de poderes consagrado no n.º 1 do artigo 114.º, conjugado com os artigos 202.º, alínea *b*), e 203.º, n.º 1, alínea *f*), da lei fundamental.

Quanto ao artigo 12.º, n.º 2, afirma o requerente que, ao prever a possibilidade de a Assembleia da República (AR) «promover directamente os estudos e audiências que entender convenientes» sobre «avaliação da eficiência das despesas», pode estar eventualmente a ultrapassar a competência prevista no artigo 164.º, alínea *g*), da Constituição, quanto aos poderes financeiros parlamentares, bem como o disposto no n.º 4 do artigo 108.º, além do já citado princípio da divisão de poderes do n.º 1 do artigo 114.º, agora conjugado com os artigos 202.º, alínea *b*), e 185.º da lei fundamental.

Alega ainda o Presidente da República que os artigos 15.º, n.º 2, alínea *h*), e 18.º, n.º 2, alíneas *g*) e *i*), ao exigirem elementos sobre a gestão financeira das regiões autónomas, podem contender com as competências consagradas no artigo 229.º, alíneas *d*), *e*), *f*) e *j*), quanto à autonomia regional e à sua independência financeira, ultrapassando eventualmente o que se encontra previsto no artigo 108.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição.

Finalmente, sustenta o requerente que o artigo 19.º, n.ºs 3 e 4, ao referir que o regime legal dos diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos só pode ser modificado pela AR, com exclusão das taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos, contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços, pode estar a ultrapassar, no tocante às taxas ou outros tributos que não correspondam a contrapartidas exactamente idênticas ao custo dos bens e serviços, o disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição.

## B) A resposta

2 — Notificado o Presidente da AR, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54.º e 55.º da Lei n.º 28/82, veio aquele a oferecer o merecimento dos autos e a juntar os números do *Diário da Assembleia da República* relativos à discussão dos normativos em causa.

Cumpre, agora, decidir.

## II — Fundamentação

## A) Enquadramento sistemático

3 — De acordo com o preceituado na alínea *p*) do artigo 168.º da Constituição, é da exclusiva competência da AR legislar sobre «regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais».

No exercício desta competência, foi aprovada a Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, sobre *enquadramento do Orçamento do Estado*, tendo em vista que o novo regime constitucional de elaboração e aprovação do Orçamento se aplicaria, pela primeira vez, ao Orçamento para 1984 (cf. artigo 239.º da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro).

Posteriormente, cerca de dois anos volvidos, foram apresentados os projectos de lei n.ºs 48/IV (PCP), 92/IV (CDS) e 94/IV (PS), que se propunham o aperfeiçoamento da referida lei, tendo em conta, designadamente, a experiência recolhida na sua aplicação prática (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 8, de 27 de Novembro de 1985, e n.º 30, de 11 de Janeiro de 1986).

Os mencionados projectos de lei foram aprovados na generalidade e baixaram à Comissão de Economia, Finanças e Plano, a fim de aí se proceder à sua discussão e votação na especialidade. Finalmente, o texto alternativo da referida Comissão foi aprovado em votação final global pelo Plenário da Assembleia da República, em 28 de Abril de 1987, com o voto favorável do PS, do PRD, do PCP, do MDP/CDE e de dois deputados independentes, o voto contrário do PSD e de um deputado independente, e a abstenção do CDS (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 31, de 7 de Fevereiro de 1986, e n.º 73, de 29 de Abril de 1987), dando origem ao Decreto n.º 80/IV.

É neste diploma que se situam as normas cuja apreciação, sob o ponto de vista da respectiva conformidade constitucional, é agora requerida pelo Presidente da República.

## B) O artigo 11.º, n.º 4

4 — O capítulo II do diploma em apreço tem por epígrafe «Procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento do Estado», e nele se começa por tratar da proposta de orçamento (artigo 9.º) e do conteúdo da proposta de orçamento, especificando-se que esta «deve conter o articulado da respectiva proposta de lei e os mapas orçamentais e ser acompanhada de anexos informativos» (artigo 10.º).

O artigo 11.º, ao regular o conteúdo do articulado da proposta de lei, estabelece, no seu n.º 4, que esta deve conter «os critérios que devem presidir à autorização e concessão de avales a operações de crédito interno e externo pelo Estado, pelos fundos e serviços autónomos e pela Segurança Social e o limite global das responsabilidades resultantes dos mesmos».

Questiona o Presidente da República se aqui se não foi além do disposto na alínea *h*) do artigo 164.º da Constituição e se, porventura, se não pôs em causa o princípio da divisão de poderes consagrado no n.º 1 do artigo 114.º, conjugado com os artigos 202.º, alínea *b*), e 203.º, n.º 1, alínea *f*).

5 — Nos termos do disposto na mencionada alínea *h*) do artigo 164.º da lei fundamental, compete à AR «autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não

sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo».

Da análise deste preceito resulta que, *quanto aos empréstimos* e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, *a autorização da AR há-de ser concedida caso a caso*, definindo simultaneamente as respectivas condições gerais, como sejam o montante e a natureza, a entidade financiadora, o prazo de amortização e os encargos (cf. *Pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais da Assembleia da República*, vol. 1, p. 231; Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª edição, 2.º vol., p. 183). Pelo contrário *no que respeita aos avales*, não se exige que o Parlamento autorize cada um deles de per si, pelo que *basta que a Assembleia fixe o limite máximo anual do conjunto de avales que o Governo entenda conceder* nesse período.

Por outro lado, da alínea *h*) do artigo 164.º também não resulta, pelo menos expressamente, que a Assembleia da República tenha de estabelecer os critérios gerais que devem presidir à autorização e concessão de avales pelo Governo.

Daqui, porém, não se pode extrair que não seja legítimo que a AR fixe tais critérios, por via legislativa.

Com efeito, se a alínea *h*) do artigo 164.º não vai tão longe, tal significa que o Governo não fica impedido de conceder ou autorizar a concessão de avales, no caso de não existirem critérios definidos pela AR. Mas não pode significar que o Parlamento fique impedido de estabelecer esses mesmos critérios ao abrigo da sua competência legislativa própria (sobre critérios para a concessão de avales, cf. Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, editada ainda na vigência da Constituição de 1933).

Mas, se a AR pode definir, por via legislativa, os critérios gerais relativos à concessão de todos e quaisquer avales, então não se vê por que razão não há-de poder definir esses mesmos critérios no articulado da lei do orçamento quanto aos avales a conceder em determinado ano económico.

É que, ainda aqui, se está perante o exercício de uma competência materialmente legislativa, não sendo, por isso, possível entender-se que a definição de tais critérios se encontra constitucionalmente reservada ao Governo, no exercício da função administrativa, porquanto se não reportam a cada aval, individualmente considerado.

Assim sendo, nada obsta a que a lei do orçamento inclua os critérios que devem presidir à autorização e concessão de avales.

6 — Não ficam, porém, resolvidas, desta forma, todas as dúvidas de constitucionalidade que pode suscitar a norma em apreço.

Na verdade, o artigo 11.º, n.º 4, não determina apenas que os critérios em causa constem do articulado da lei do orçamento. Ele estabelece que o articulado da *proposta de lei* a apresentar pelo Governo à AR os deva já conter.

Ora, de acordo com o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 203.º da lei fundamental, compete ao Conselho de Ministros «aprovar as propostas de lei», parecendo dificilmente compaginável com o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania (artigo 114.º, n.º 1) a possibilidade de a AR impor ao Governo a apresentação de uma certa proposta de lei ou estabelecer o seu conteúdo.

Acontece, porém, que a proposta de lei do orçamento não é uma proposta de lei em tudo idêntica às restantes, pelo que aquilo que não é possível relativamente à generalidade das propostas de lei pode sê-lo, em determinados aspectos, quanto à proposta de lei do orçamento.

Com efeito, cabe assinalar, em primeiro lugar, que a apresentação da proposta de lei do orçamento é obrigatória, e que essa obrigatoriedade resulta directa e imediatamente do disposto no n.º 3 do artigo 108.º da Constituição. Por outro lado, como o mesmo preceito constitucional estabelece que «a proposta de orçamento é apresentada pelo Governo e votada na Assembleia da República, nos termos da lei», tal significa que «a Constituição remete para a lei os termos em que a proposta é apresentada pelo Governo» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 1.º vol., p. 471).

Nesta conformidade, e tendo em conta o referido artigo 108.º, n.º 3, da Constituição, não se torna difícil admitir que a lei de enquadramento orçamental possa e deva explicitar o que deve constar da proposta de lei do orçamento.

É bem verdade que a remissão para a lei, constante do citado artigo 108.º, n.º 3, não pode ser entendida como absoluta, pelo que a lei de enquadramento orçamental, ao estabelecer o que a proposta de lei do orçamento deve conter, se deve mover dentro dos parâmetros decorrentes da Constituição: sob pena de inconstitucionalidade, não pode, pois, deixar de exigir um certo conteúdo mínimo, como não pode fazer exigências que vão para além de um certo limite máximo.

No caso vertente, importa tão-só determinar se esse limite máximo foi ultrapassado.

E, a essa questão, a resposta afigura-se claramente negativa.

Efectivamente, competindo à AR fixar o montante máximo dos avales a conceder durante o ano, não pode considerar-se excessivo que se encontre habilitado, até para o efeito de formular esse juízo, com os critérios económico-financeiros que irão ser utilizados na respectiva concessão. E isto porquanto a responsabilidade efectiva do Estado, no tocante a dívidas de terceiros, depende tanto do montante dos avales como dos critérios atendíveis na sua concessão.

Por estes motivos, e porque, afinal, a definição dos critérios em causa tem uma conexão material indiscutível com o próprio conteúdo do Orçamento, não parece que o artigo 11.º, n.º 4, do Decreto n.º 80/IV exceda os poderes de conformação legislativa atribuídos à Assembleia da República no n.º 3 do artigo 108.º da lei fundamental. Não pode, por isso, dizer-se que a norma em causa viole a Constituição e, designadamente, o preceituado nos seus artigos 164.º, alínea *h*), e 114.º, n.º 1, estes conjugados com os artigos 202.º, alínea *b*), e 203.º, n.º 1, alínea *f*).

#### C) O artigo 12.º, n.º 2

7 — O artigo 12.º do diploma em apreço estabelece, no seu n.º 1, que «a Assembleia da República pode indicar em cada ano até três conjuntos de despesas, constituindo categorias homogêneas da classificação económica ou orgânica, em relação às quais o Governo deve apresentar, conjuntamente com a proposta de orçamento para o ano seguinte, a justificação das respectivas verbas mediante a avaliação, quer da sua utilidade e rendimento sociais em termos de benefícios-custos, quer da adequação das missões, eficácia e

eficiência do funcionamento dos organismos envolvidos no processo de gestão orçamental referente a essas despesas».

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que «o Governo deve fixar e publicar no prazo de 60 dias após a publicação da lei orçamental os termos de referência das avaliações a produzir, *sem prejuízo de a Assembleia da República poder promover directamente, os estudos e audiências que entender convenientes*».

Foi esta última parte do n.º 2 do artigo 12.º que suscitou dúvidas ao Presidente da República, quanto à sua eventual incompatibilidade com o preceituado nos artigos 164.º, alínea *g*), 108.º, n.º 4, e 114.º, n.º 1, este conjugado com os artigos 202.º, alínea *b*), e 185.º, todos da Constituição da República.

8 — Em geral, não se afigura questionável que a AR tenha a faculdade de promover directamente a realização de estudos e audiências que lhe permitam dispor dos elementos que considere indispensáveis ao exercício das suas competências. Poderá mesmo dizer-se que aí, onde são conferidos poderes decisórios ao Parlamento, lhe são também correspondentemente permitidas as iniciativas necessárias para que se encontre habilitado a tomar essas decisões.

Aliás, como refere Ehrhardt Soares, «mais ou menos em todos os países, técnicos, peritos, representantes de interesses económicos, de grupos de pressão, são chamados a dar às comissões parlamentares o contributo da sua verdade» («As comissões parlamentares permanentes», in *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, vol. LVI, 1980, p. 190), sendo certo que tal tendência se tem vindo a acentuar («Sentido e limites da função legislativa no Estado contemporâneo», in *A Feitura das Leis*, vol. II, pp. 442 e segs.).

Assim, e para apresentar apenas o exemplo de países europeus de direito continental, podem apontar-se como significativos os casos da França e da Itália.

No que diz respeito à França, basta registar os estudos aprofundados que são normalmente efectuados pelos relatores das comissões e as facilidades de acesso a documentação e informação que, para o efeito, lhes são concedidas (cf. Henri George, «Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires», in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, le Pouvoir*, pp. 441 e segs.).

Em Itália, é o próprio artigo 144.º do Regulamento da Câmara dos Deputados, de 18 de Fevereiro de 1971, que prevê que as comissões, nas matérias da sua competência, possam proceder a «indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera» e a «invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine».

Não se vê, pois, que a promoção directa de estudos e audiências contrarie o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania consignado na Constituição, ou, se assim se entender, o princípio da divisão de poderes, tal como se encontra hoje sedimentado na generalidade dos regimes democráticos.

9 — Dúvidas sérias só se poderiam colocar quanto ao artigo 12.º, n.º 2, caso dele se fizesse uma leitura que pusesse em causa a competência atribuída ao Governo para «dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado» [artigo 202.º, alínea *d*), da lei fundamental], pois que, então, se poderia considerar violado o citado artigo 114.º, n.º 1, da Constituição.

Com efeito, se se interpretasse a norma em questão como permitindo que a Assembleia, ao promover *directamente* os estudos que entendesse convenientes, podia encomendá-los aos serviços da Administração Pública, sem interferência do Governo, desembocar-se-ia, muito provavelmente, na conclusão de que a mesma norma se encontrava ferida de inconstitucionalidade.

Só que tal interpretação não é a que corresponde ao sentido da norma.

Na verdade, ao promover a realização dos estudos em causa, a AR não tem, necessariamente, de se socorrer dos serviços da Administração Pública dependentes do Governo. É que, para esse efeito, prevê o artigo 184.º da Constituição que «os trabalhos da Assembleia e os das suas comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos e por especialistas requisitados ou temporariamente contratados, no número que o Presidente considerar necessário»; ora, a subordinação directa destes funcionários especialistas à AR não se encontra, como é óbvio, constitucionalmente vedada, antes decorre da própria lei fundamental.

Dir-se-ia, também, que o artigo 12.º, n.º 2, ao permitir que a Assembleia promova as audiências que entender convenientes, implicitamente lhe confere a faculdade de convocar funcionários e ouvi-los, independentemente de acordo expresso do Governo, o que contrariaria o princípio da divisão de poderes (sobre a questão, cf. Patrick Loquet, *Les commissions parlementaires permanentes de la V République*, p. 99; Jacques Desandre, «Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français», in *Notes et Etudes Documentaires*, n.ºs 4.262-4.263-4.264, p. 60; Jean Laporte e Marie-José Tulard, *Le droit parlementaire*, p. 107; K. P. Poole, «The powers of select committees of the House of Commons to send for persons, papers and records», in *Parliamentary Affairs*, vol. XXXII, n.º 3, Summer 1979, p. 271; Giorgio Recchia, *L'Informazione delle Assemblee Rappresentative — Le Inchieste*, pp. 361 e segs.).

Independentemente da questão de saber se o Parlamento pode ou não, face aos princípios constitucionais vigentes, convocar e ouvir funcionários, nessa qualidade, sem acordo prévio do Governo, a verdade é que a norma em questão não se refere expressa e especificamente a essa categoria de cidadãos. E se, porque os não exceptua, pretende abrangê-los, então apenas se pode afirmar que, sobre aquela questão, ela é completamente omissa, nada mais havendo a fazer senão preencher a lacuna, de acordo com os princípios gerais e com respeito pelos princípios constitucionais considerados aplicáveis.

Também aqui, pois, se conclui não existir qualquer inconstitucionalidade.

**D) Os artigos 15.º, n.º 2, alínea h), e 18.º, n.º 2, alíneas g) e i)**

10 — De acordo com o preceituado na alínea h) do n.º 2 do artigo 15.º do diploma em apreciação, o Governo deve fazer acompanhar a proposta de orçamento de um «relatório sobre a situação financeira das regiões autónomas».

Por outro lado, nos termos do disposto nas alíneas g) e i) do n.º 2 do artigo 18.º do mesmo diploma, a publicação integral do Orçamento do Estado, que o Governo deve promover, inclui necessariamente «os orçamentos e as contas da dívida, ainda que provisórias, das regiões autónomas», bem como «o orçamento

global e a conta da dívida das autarquias locais do continente e das regiões autónomas».

São estas normas, na medida em que exigem elementos sobre a gestão financeira das regiões autónomas, que o Presidente da República entende poderem contender com o disposto nos artigos 229.º, alíneas d), e), f) e j), e 108.º, n.ºs 1 e 4, da lei fundamental.

11 — Quanto ao artigo 15.º, n.º 2, alínea h), cabe referir, antes de mais, que aí apenas se obriga o Governo a fazer acompanhar a proposta de orçamento de um relatório sobre a situação financeira das regiões autónomas.

Tal relatório, porém, em nada interfere com a independência com que os orçamentos dessas regiões são elaborados, aprovados e executados, relativamente ao Orçamento do Estado. O que acontece é que a AR entende dever estar habilitada com essa informação, no momento em que aprova o Orçamento do Estado, na medida em que, como se sabe, neste se prevêem normalmente transferências para as regiões autónomas.

Ora, seria manifestamente aberrante que a AR pudesse efectuar tais transferências, mas, em obediência «à autonomia regional e à sua independência financeira», já não pudesse sequer dispor da informação estritamente necessária para poder ajuizar da necessidade dessas mesmas transferências ou dos montantes que elas devem atingir.

Nem se diga que os relatórios sobre a situação financeira das regiões autónomas, porque não expressamente referidos no n.º 4 do artigo 108.º da Constituição, não podem ser exigidos ao Governo.

Com efeito, a enumeração constante do mencionado no n.º 4 do artigo 108.º não pode ser entendida como preclusiva da possibilidade de a lei — lei prevista, aliás, no n.º 3 do mesmo artigo — obrigar à apresentação de outros elementos informativos, desde que respeitados os atinentes critérios de razoabilidade. É que, se é sabido que uma informação segura e precisa é necessária para o correcto exercício do mandato parlamentar, não é menos verdade que esta exigência, frequentemente, não pode ser satisfeita sem a colaboração do Governo (cf. Léo Hamon e C. Courvoisier, «Chronique constitutionnelle et parlementaire française — Vie et droit parlementaires», in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, Janeiro/Fevereiro de 1966, n.º 1, p. 93).

Não se lobra, assim, que a norma em causa se encontre ferida de inconstitucionalidade.

12 — No que se refere ao artigo 18.º, n.º 2, alíneas g) e i), também se não vê em que medida poderia a publicação dos elementos ali referidos atingir a autonomia regional.

Aliás, e no que toca à alínea i), cabe assinalar que seria, desde logo, inadmissível que a publicação do orçamento global e da conta da dívida das autarquias locais do continente tivesse um regime distinto do aplicável às autarquias locais das regiões autónomas.

Por outro lado, as normas constantes das alíneas em causa apenas explicitam e esclarecem a regra constante da parte final do n.º 3 do artigo 3.º do diploma em apreço, segundo a qual devem constar de mapas globais anexos ao Orçamento do Estado «os elementos necessários à apreciação da situação financeira de todo o sector público administrativo».

Também se não vê, pois, que estas normas ofendam qualquer preceito constitucional.

## E) O artigo 19.º, n.ºs 3 e 4

13 — O n.º 3 do artigo 19.º do Decreto n.º 80/IV estabelece que «o regime legal dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos só pode ser modificado pela Assembleia da República».

Esta regra, porém, conforme dispõe o n.º 4 do mesmo artigo, «não se aplica a taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos por fundos e serviços autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos, contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços».

Sustenta o Presidente da República que, no tocante às taxas ou outros tributos que não correspondam a contrapartidas exactamente idênticas ao custo dos bens e serviços, se pode estar a ultrapassar o disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.

14 — O referido artigo 168.º, n.º 1, alínea i), reserva à AR, salvo autorização ao Governo, a competência para legislar sobre «criação de impostos e sistema fiscal».

Este preceito deve ser lido conjugadamente com o artigo 106.º, subordinado à epígrafe «Sistema fiscal», em cujo n.º 2 se fixa que «os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes».

Constitui, assim, matéria da exclusiva competência legislativa da AR não só a criação de cada imposto, mas também a determinação dos respectivos elementos essenciais enunciados no n.º 2 do artigo 106.º

Pelo contrário, já não cabe na reserva relativa de competência da AR, pelo que se enquadra no domínio da competência legislativa concorrencial daquele órgão de soberania e do Governo, tudo o que, em matéria fiscal, excede a determinação daqueles elementos essenciais (v. g., as regras relativas à liquidação e cobrança).

Nesta conformidade, quando o n.º 3 do artigo 19.º do decreto em apreço estipula que só a AR pode modificar o *regime legal* dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelas entidades nele referidas, está a alargar a reserva legislativa parlamentar para além do que se dispõe na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º Com efeito, o *regime legal* abrange, indiscutivelmente, toda a matéria referente aos impostos e não apenas a definição dos seus elementos essenciais.

Nessa parte, portanto, a norma constante do n.º 3 do artigo 19.º viola o preceituado nas disposições conjugadas da alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição (este último, na medida em que atribui ao Governo, no exercício de funções legislativas, competência para fazer decretos-leis em matérias não reservadas à AR).

15 — É pacificamente aceite que a reserva de lei parlamentar em matéria fiscal, consignada na alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º, se reporta aos *impostos*, mas já não às *taxas* (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 1.º vol., p. 464, e 2.º vol., p. 201).

No que respeita a outras figuras — sem discutir, agora, se devem gozar de autonomia doutrinária —, teve este Tribunal já ocasião de considerar, por um lado, que a certas *contribuições especiais* se devia aplicar o regime constitucionalmente fixado para os impostos, incluindo a reserva de lei parlamentar, e, por outro

lado, que certos *diferenciais* de preços que revertem para o Fundo de Abastecimento não constituem impostos, não lhes sendo, portanto, aplicável o regime a que estes se encontram sujeitos (cf., respectivamente, Acórdãos n.ºs 277/86, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Dezembro de 1986, e 7/84, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Maio de 1984).

Importa, agora, saber se ao estabelecer que só a AR pode modificar o regime legal de certos tributos, o artigo 19.º, n.ºs 3 e 4, do diploma em apreço foi aqui, também, para além do que lhe era constitucionalmente permitido, face ao disposto nos referidos artigos 168.º, n.º 1, alínea i), e 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Tal conclusão resultará evidente se se verificar que se pretendeu alargar a reserva de lei parlamentar, em matéria fiscal, para além do domínio dos *impostos* e figuras a estes juridicamente equiparáveis, e, designadamente, que se pretendeu abranger certas *taxas*.

16 — Em primeiro lugar, cumpre referir que ao incluir no seu âmbito de previsão todo e qualquer diferencial cobrado «pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos», sem distinguir os tipos de *diferenciais* que, eventualmente, possam existir, a norma em apreço terá querido reservar à AR a modificação do regime legal de figuras juridicamente não equiparáveis aos impostos, para o efeito que nos ocupa. Na verdade, como vimos, este Tribunal já considerou, no seu Acórdão n.º 7/84, que os diferenciais previstos no n.º 1 do artigo 25.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 70/78, de 7 de Abril, não constituíam uma receita fiscal, mas um lucro.

Mas, para além disso, como o n.º 4 do citado artigo 19.º do diploma em análise exceptua da regra do seu n.º 3 «as taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos» pelas entidades nele referidas, «contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços», suscita-se a questão de certas taxas ficarem, assim, sujeitas à reserva de lei parlamentar.

Com efeito, tal acontecerá sempre que o montante da taxa não corresponder ao custo do correspondente bem ou serviço.

Ora, não parece que, de acordo com o conceito técnico da taxa, se possa razoavelmente defender que, em tal caso, se não está perante uma verdadeira taxa mas perante um imposto.

Na verdade, a doutrina vem entendendo, com certa uniformidade, que o que distingue a taxa do imposto é a natureza *bilateral* daquela, ou, se assim melhor se entender, o seu carácter *sinalgmático*, pois que à prestação do particular corresponderia uma contraprestação directa e específica por parte do Estado (cf. Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, 1, p. 43; Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª edição, p. 11; Nuno Sá Gomes, *Curso de Direito Fiscal*, p. 94; António Braz Teixeira, *Direito Fiscal*, vol. 1, p. 57; Soares Martinez, *Manual de Direito Fiscal*, p. 36; Teixeira Ribeiro, «Noção jurídica de taxa», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 117.º, n.º 3727, pp. 289 e segs.; Alberto Amorim Pereira, *Noções de Direito Fiscal*, pp. 23 e 25; Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. II, 16.3; Carlos Pamplona Corte-Real, *Curso de Direito Fiscal*, vol. 1, pp. 162 e 163).

Mas a mesma doutrina não exige que o montante da taxa deva corresponder ao custo do bem ou serviço que constitui a contraprestação do Estado.

Assim, Teixeira Ribeiro afirma que as taxas, quando de montante superior ao custo, não «constituem impostos na parte excedente ao custo, visto manterem o seu carácter bilateral» (*loc. cit.*), dependendo aquele montante «da finalidade que o Estado deseje alcançar» (*Lições de Finanças Públicas*, 2.ª edição, p. 209). E Alberto Xavier, de forma sugestiva, assinala que «é certo que, do ponto de vista económico, só casualmente se verificará uma equivalência precisa entre prestação e contra-prestação, entre o quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular — aliás muitas vezes intermináveis por não existir um mercado que os permita exprimir objectivamente. Mas ao conceito de sinalagma não importa a equivalência económica, mas a *equivalência jurídica*».

Assim sendo, não parece possível deixar de concluir que do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 80/IV resulta que aí se pretendeu alargar o âmbito da reserva de competência legislativa da AR, fixada na Constituição, de forma a nela se incluir a matéria respeitante a certas taxas e a outras receitas não juridicamente equiparáveis aos impostos.

Nessa parte, portanto, os normativos em causa violam igualmente o preceituado nas disposições conjugadas dos artigos 168.º, n.º 1, alínea *i*), e 201.º, n.º 1, alínea *a*), da lei fundamental.

### III — Decisão

17 — Nestes termos, decidem:

- a) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 11.º, n.º 4, 12.º, n.º 2, 15.º, n.º 2, alínea *h*), e 18.º, n.º 2, alíneas *g*) e *i*), do Decreto n.º 80/IV, da AR;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante das disposições conjugadas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do mesmo diploma, na parte em que reserva à AR a modificação de todo o regime legal de certos impostos e outras receitas a eles juridicamente equiparáveis, para além dos respectivos elementos essenciais enunciados no artigo 106.º, n.º 2, da Constituição, e na parte em que reserva à AR a modificação do regime legal de certas taxas e outras receitas não juridicamente equiparáveis aos impostos.

Lisboa, 17 de Junho de 1987. — *Luís Nunes de Almeida* — *José Martins da Fonseca* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *José Magalhães Godinho* — *Vital Moreira* — *Raul Mateus* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Messias Bento* — *Mário Afonso* (com a declaração de que continuo a manter a posição que assumi no voto de vencido exarado no Acórdão deste Tribunal n.º 277/86, relativamente às referidas «contribuições especiais») — *Mário de Brito* (com a declaração de voto junta) — *Armando Manuel Marques Guedes*.

### Declaração de voto

O artigo 19.º do decreto da AR aqui em apreciação, subordinado à epígrafe «Execução orçamental» e

enquadrado no capítulo que se ocupa da «Execução do Orçamento e alterações orçamentais», dispõe, no n.º 3, que «o regime legal dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos só pode ser modificado pela Assembleia da República» e, no n.º 4, que «o disposto no número anterior não se aplica a taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos por fundos e serviços autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos, contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços».

Conclui-se destes preceitos o seguinte:

- 1.º Só a AR é competente para *modificar* o «regime legal» dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos;
- 2.º Não é da competência exclusiva da AR o «regime legal» das taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos por fundos e serviços autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos, desde que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços;
- 3.º O «regime legal» dessas taxas já é da competência exclusiva da Assembleia quando o respectivo montante não corresponda ao custo dos referidos bens e serviços.

Quanto a esses preceitos, o que o Presidente da República diz no seu requerimento é que «o artigo 19.º, n.ºs 3 e 4, ao referir que o 'regime legal dos [...] diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos só pode ser modificado pela Assembleia da República' (n.º 3), com exclusão das 'taxas pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos [...], contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços' (n.º 4), pode estar a ultrapassar, no tocante às taxas ou outros tributos que não correspondam a contrapartidas exactamente idênticas ao custo dos bens e serviços, o disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição».

Ora, em meu entender, o que se quis pôr em causa foi tão-somente a constitucionalidade da norma que se contém na conclusão enunciada em 3.º lugar, isto é, que o «regime legal» das taxas ou outros tributos (não equiparáveis aos impostos), quando o respectivo montante não corresponda ao custo dos referidos bens e serviços, seja da competência exclusiva da Assembleia.

A referência, feita no pedido de declaração de inconstitucionalidade, ao n.º 3 do artigo 19.º seria sempre necessária, porque o n.º 4 não se pode entender sem o conjugar com ele. Não se quis significar que seja inconstitucional o n.º 3, autonomamente considerado. — *Mário de Brito*.