

CADERNOS DE AUTONOMIA

Nº67
5 de Novembro de 2006

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E A CRISE DAS AUTONOMIAS

por Arnaldo Ourique

SÍNTESE

As autonomias portuguesas estão em crise, e é uma crise interna, e é sobretudo uma crise política e constitucional.

Notas: parte deste texto foi publicado na REVISTA do Diário Insular de 5-11-2006; continua no Caderno nº68.

1. É curioso verificar como uma decisão judicial europeia tem a virtude de relançar a discussão da descentralização política. Trata-se do acórdão de Setembro de 2006 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a propósito da redução do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas com domicílio fiscal nos Açores. O acórdão não põe em causa de forma alguma a autonomia e até é favorável aos Açores. A Comissão nesse Processo declara que «o grau de autonomia da Região Autónoma dos Açores é, na realidade, limitado», mas logo o Tribunal responde que «não se pode excluir que uma entidade infra-estadual disponha de um estatuto de direito e de facto suficientemente autónomo em relação ao Governo central de um Estado-Membro».

O Direito Comunitário permite que os Açores criem aquele modelo fiscal que foi objecto de decisão. E isso mesmo o Tribunal confirmou. A questão é que o Tribunal considerou aquela parte que estava fundamentada e, pois, escorreito perante a lei, e não aquilo que faltava o fundamento. E neste aspecto, o acórdão é exemplar, porque não cedeu, como é próprio dos tribunais, a pressões sectoriais

até de outros países interessados. Se o Governo Regional e o Governo central tivessem fundamentado a parte relativa ao sector empresarial financeiro como fundamentaram para os outros sectores, perspectiva-se pelo discurso do Tribunal que este teria aceite o modelo. O Tribunal foi nisso claro e simples: manter o sistema naquilo que está fundamentado, expurgar aquele que lhe falta a justificação. Ou seja, é possível, para o futuro, que os Açores façam (se para isso tiverem justificação viável o que, sendo para firmas do sector financeiro, se não é impossível é pelo menos muitíssimo difícil) um modelo fiscal de incentivo àquele sector desde que o façam conforme o Tribunal indica e conforme a lei prevê (artigos 87º/3 e 229º do Tratado).

O acórdão não toca na autonomia. Os tribunais existem para dar solução às decisões administrativas e legislativas dos governos. De outra maneira, seríamos Estados mas na forma de monarquias não constitucionais e não de repúblicas. Também de modo algum o acórdão indicia que a autonomia é pequena ou grande, ou que está em crise ou em franco desenvolvimento, ou que é elementar ou constituída por sistema complexo. Nada disso o acórdão revê, nem directa nem indirectamente.

2. Sublinha no entanto, por extrapolação dogmática, a dimensão da autonomia: porque está em causa um acto legislativo de uma região autónoma num plano idêntico ao do Estado-Membro e não um mero acto do, por exemplo, governo autárquico ou outros poderes infra-estaduais sem o nível de descentralização política que as regiões autónomas possuem. Até aqui é um ponto a favor dos Açores: são ali discutidos nas instâncias comunitárias, não como uma região administrativa, mas como uma entidade que tem dentro do Estado-Membro dignidade de produzir leis que influem nas excepções permitidas pelo Tratado e destinadas primeiramente aos Estados-membros.

Ou seja, a discussão e decisão sobre actos legislativos dos Açores nas instâncias comunitárias são um elemento de prestígio e de “poder” e não sinónimo de que têm mais ou menos autonomia.

3. Mas, à parte disso, as autonomias portuguesas estão em crise e é uma crise interna. E é sobretudo uma crise política e constitucional. Política, porque há uma tendência, a pretexto de muita coisa insignificante, para a centralização e concentração de poderes. As leis estaduais mais recentes vão pautando que a sua aplicação é feita pelos órgãos autonómicos, imprimindo a ideia e conduzindo à actuação de que se nada dissessem não poderiam ser adaptadas à região. E mesmo assim não são adaptadas.

O poder constitucional desce da Constituição e fixa-se no Estatuto Político-Administrativo. O poder passa a estar em fórmulas circunstanciais e deixa de pertencer à teoria geral. Aumenta a discricionariedade em vez de a limitar porque se trata da actuação política de órgãos políticos de representação do povo. A autonomia é mais uma questão de Administração e de Estado enquanto pessoa colectiva em vez da sua natureza superior de descentralização política.

4. A produção de leis regionais de origem autonómica está adstrita à mera organização, a modelos de apoio, a criação de importantes matérias que poderiam ser criadas por outros órgãos que não legislativos e normativos. Cria-se uma lei hoje com objectivos de implementação de modernidade, depois surgem os respectivos projectos opostos aos princípios.

Ainda recentemente anunciou-se com uma importante lei da Administração Pública, Decreto Legislativo Regional nº1/2005/A, de 9 Maio (cif. os nossos textos 22, 37, 42 e 50) ideias novas de descentralização; já a lei nem começou a produzir os seus efeitos que são lentos devido à complexidade da matéria relativamente à sua concretização, e já se discute no parlamento a criação de quadros de ilha. Um paradoxo ao princípio da unidade açoriana descentralizada. É gritante: queremos, açorianos, descentralização política e descentralização administrativa; depois na prossecução dessa autonomia praticamos o inverso. Vamos ter oportunidade de verificar os contornos desse modelo quando for publicado e aí veremos que, apesar de muitos elementos positivos, é um modelo antigo, impraticável e óptimo para mais práticas de abuso de poder. Antigo, porque idêntico, por exemplo, aos quadros complexos e funcionalmente problemáticos, das Finanças e das entidades

de segurança pública e, em menor grau, da justiça; impraticável, porque rejeitado, com provas dadas, do ponto de vista dos actuais objectivos da modernidade administrativa; e apropriado para atitudes de abuso de poder e prepotentes por parte daqueles dirigentes, que os há em toda a parte, disso a história da humanidade não se livra, mal-humorados e ignorantes.

5. A fiscalização preventiva das leis não existe porque se vão deixando passar como miudezas aquilo que na prática, com o cidadão perante a Administração Pública, se tornam impedimentos elementares de participação democrática. Que não tenha importância a fiscalização dos actos legislativos já que a produção elementar não suscita dúvidas, o mesmo não se pode dizer dos actos normativos, referimo-nos ao decreto regulamentar regional. São, sem quaisquer reservas, num certo sentido, os mais importantes actos da Região Autónoma dos Açores, seja pela quantidade (não em comparação com actos menores, portarias e despachos normativos, evidentemente), seja pela capacidade com que estes actos com bastante facilidade se escudam na construção de orgânicas e vão paulatinamente construindo uma rede normativa complexa e detentora das maiores injustiças e do mínimo de direito natural que o Direito positivo comporta («o Direito positivo, ou é Direito natural ou não é Direito afinal», citação de memória).

6. Por crise constitucional entendemos o sistema que a Constituição Portuguesa comporta relativamente às regiões autónomas. Em menos de uma década alteram-se estruturas discursivas impressionantes: leis gerais da República ou princípios fundamentais daquelas; interesse específico ou âmbito regional; matérias que são importantes pela Constituição e que deixam de o ser sem justificação.

Se se disser que o problema é da falta de aptidão dos parlamentares para a utilização do sistema, altera-se a Constituição em vez de se lhes ensinar a desenvolver capacidades, quer aproximando-se do cidadão e não exclusivamente do técnico formal, quer oferecendo uma orgânica suficientemente competente para lhes apoiar nesse sentido.

Se se disser que a questão é da entidade da fiscalização político-legal, altera-se de novo o sistema de feitura da lei no texto constitucional e mantém-se o modelo procedimental. Está mal o sistema de fiscalização e altera-se o sistema da criação da lei.

Se se disser que a dificuldade está no órgão jurisdicional, altera-se novamente o sistema na lei fundamental e conservam-se os requisitos desse poder.

7. A Constituição nos princípios estruturantes das primeiras normas emite uma luz elevada e ampla, nas normas subsequentes e em contradição aponta caminhos tortuosos e de difícil aplicabilidade.

Apregoa-se a conquista de uma maior autonomia legislativa e tudo continua na mesma.

8. Há crise nas autonomias? Sim, como nunca houve. Nos primeiros quinze anos a crise era institucional, não das normas. Nos últimos quinze anos, a crise é não só das normas mas do sistema global. O acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é, bem vistas as coisas, uma lufada de ar fresco e a favor das autonomias insulares ultraperiféricas que nos tira do tédio político que são as autonomias actuais no seu, utilizando a feliz expressão do Tribunal, “estatuto de direito e de facto”.