



JORNAL OFICIAL

Segunda-feira, 10 de abril de 2017

I

Série

Número 67

Suplemento

Sumário

DIREÇÃO REGIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Transcrição do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 149/2017

Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto enviado ao Representante da República para a Região Autónoma da Madeira para assinatura como Decreto Legislativo Regional (Carreiras Especiais de Inspeção de Pescas e Agricultura da Região Autónoma da Madeira).

DIREÇÃO REGIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Conforme o preceituado no artigo 8.º, alínea a), do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de abril, da Presidência do Governo da Madeira, procede-se à transcrição do seguinte diploma publicado no *Diário da República*, I série, n.º 71, de 10 de abril de 2017:

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 149/2017

Processo n.º 180/17

Plenário.

Relatora: Conselheira Maria Clara Sottomayor.

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I - Relatório

1 - O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira vem, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade da norma constante do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto que lhe foi enviado para assinatura como Decreto Legislativo Regional, recebido em 23 de fevereiro de 2017, que pretende criar e regulamentar as carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira.

2 - O teor da norma é o seguinte:

«Artigo 13.º
Competências

1 - [...].

2 - Aqueles que, por qualquer forma, dificultarem ou se opuserem ao desempenho das funções inspetivas a que, por lei, o inspetor esteja obrigado, incorrem no crime de desobediência qualificada previsto na lei penal.»

3 - O requerente invoca a inconstitucionalidade orgânica da norma constante do artigo 13.º, n.º 2, do citado decreto, por violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea c), 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 228.º, n.º 1, da CRP, apresentando os seguintes fundamentos:

«I**A Norma Objeto do Pedido**

1 - O Decreto enviado para assinatura do Representante da República como Decreto Legislativo Regional (doravante, simplesmente 'Decreto') pretende criar e regulamentar as carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira ⁽¹⁾, procedendo à segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, de 19 de agosto, que aplica à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto, que estabelece o regime da carreira especial de inspeção e opera a transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras de regime especial das Inspeções-Gerais.

2 - O artigo 13.º do Decreto em apreço, respeitante às competências dos inspetores de pescas no exercício da sua função inspetiva, na parte relevante, dispõe como se segue (sublinhado nosso):

'Artigo 13.º
Competências

1 - [...].

2 - Aqueles que, por qualquer forma, dificultarem ou se opuserem ao desempenho das funções inspetivas a que, por lei, o inspetor esteja obrigado, incorrem no crime de desobediência qualificada previsto na lei penal.'

3 - Esta norma não tinha paralelo no citado Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, de 19 de agosto (alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011), inserindo-se numa parte sistemática do Decreto que é inovadora.

4 - A norma em causa pretende ter aplicação apenas em situações de perturbação do exercício de funções dos inspetores de pescas (não se estendendo à perturbação do exercício de funções dos inspetores de agricultura).

5 - Em todo o caso, é o disposto no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto que, incidindo sobre matéria penal, suscita o presente pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade que se requer ao Tribunal Constitucional, nos termos que se seguem.

II

Da inconstitucionalidade da norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto em apreço

6 - Nos termos do disposto no artigo 348.º, n.º 1 do Código Penal, tipifica-se o crime de desobediência, determinando-se o seguinte: 'Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

- a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou
- b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.'

7 - De harmonia com o n.º 2 deste mesmo artigo 348.º do Código Penal, a moldura penal aplicável é superior perante crimes de desobediência agravada, dispondo o Código que: 'A pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada.'

8 - Entende-se que a norma constante do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto enviado para assinatura do Representante da República, que aqui está em causa, pretende claramente assumir-se como 'disposição legal' para efeitos do disposto no artigo 348.º, n.º 2, do Código Penal.

9 - Consequentemente, e caso o artigo 13.º, n.º 2, do Decreto em análise viesse a vigorar na Região Autónoma da Madeira, aqueles que, por qualquer forma, dificultassem ou se opusessem ao desempenho das funções inspetivas a que os inspetores de pescas estão legalmente obrigados, incorreriam no crime de desobediência qualificada, previsto no Código Penal (doravante, 'CP').

10 - Está em causa a aprovação de uma norma com natureza legislativa. Com efeito, nos termos do artigo 112.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (doravante, 'CRP'), os decretos legislativos regionais são atos legisla-

tivos, e foi como decreto legislativo regional, provindo da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que o Decreto em causa foi aprovado e enviado para assinatura do Representante da República.

- 11 - A questão central que aqui se suscita diz respeito a saber se a 'disposição legal' constante do artigo 348.º, n.º 2, do CP, pode, à luz do disposto na CRP, ser objeto de aprovação pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ou, numa outra perspetiva, se as regras de reserva e repartição da competência legislativa presentes na CRP não determinam uma leitura mais restrita da expressão 'disposição legal', constante do artigo 348.º, n.º 2, do CP. Vejamos.
- 12 - Nos termos do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP, integra a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a 'definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal', significando isto que, apenas quando munido de autorização legislativa para o efeito, pode o Governo da República legislar sobre tais matérias.
- 13 - A possibilidade de as Regiões Autónomas legislar sobre matérias elencadas no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP, coloca ainda outras questões. É sabido, que as Regiões Autónomas podem legislar sobre matérias da reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta. Porém, sobre a matéria em causa (definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal), não é possível que as Regiões Autónomas sejam sequer autorizadas a legislar (cf. artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da CRP).
- 14 - Posto isto, seria necessária a imediata conclusão pela inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto, em apreço, dado o seu objeto penal, absolutamente vedado à competência do legislador regional.
- 15 - Contudo, sempre se poderia tentar alegar que a norma que constitui objeto do presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade não procede à definição de qualquer crime, pena, medida de segurança ou respetivos pressupostos, nem sequer a qualquer alteração ou adaptação de elementos dessa natureza para o âmbito regional. Por outras palavras, a norma em causa não viria bulir com nenhum aspeto do tipo de crime de 'desobediência' ou com a sua qualificação, limitando-se a dar concretização a uma hipótese já normativamente prevista pelo legislador penal, a saber, o preenchimento de uma condição normativa - a existência de uma 'norma legal' - para a verificação da qualificação do crime de desobediência. Esta questão já foi apreciada, no passado, pelo Tribunal Constitucional, que a analisou, *mutatis mutandis*, no Acórdão n.º 187/2009, de 22 de abril de 2009. O que estava então em causa (num processo de fiscalização abstrata sucessiva, na sequência do julgamento de inconstitucionalidade da norma em três casos concretos) era uma norma do Código da Estrada que alargava as situações puníveis como crime de desobediência qualificada.
- Como o Tribunal Constitucional então clarificou, 'A razão pela qual o Tribunal, em sede de fiscalização concreta nas decisões invocadas pelo requerente, julgou organicamente inconstitucional a norma do artigo 138.º, n.º 2, do Código da Estrada, foi o facto de ela ter alargado o âmbito de aplicação da norma que pretendeu substituir, sem que houvesse na Lei n.º 53/2004, de 4 de novembro, que concedeu ao Governo a autorização para proceder à revisão do Código da Estrada ao abrigo da qual foi publicado o Decreto-Lei n.º 44/2005, qualquer referência à possibilidade de o fazer'. (sublinhado nosso).
- 16 - Neste caso, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade da norma objeto por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP, em razão de uma alteração da qualificação de certos factos, de forma inovadora, com o consequente alargamento da condenação penal como crime de desobediência qualificada, sem que houvesse para tanto autorização legislativa parlamentar.
- 17 - Como esclareceu a Senhora Conselheira Maria João Antunes, na sua declaração de voto junta com este Acórdão, 'A reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, em matéria de definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição), abrange necessariamente a opção de inserir determinada incriminação no Código Penal ou, antes, em legislação extravagante. Trata-se de uma opção que o legislador constitucional reservou ao Parlamento, salvo autorização ao Governo, dado o significado político-criminal de uma tal escolha'.
- 18 - No caso ora em apreço, o artigo 13.º, n.º 2, do Decreto, procede à qualificação, inovadora de certas condutas como puníveis em sede de desobediência qualificada: dificultar ou obstar ao desempenho de funções inspetivas a que os inspetores de pescas estão legalmente obrigados. Questiona-se então se tais condutas seriam puníveis como crime de desobediência qualificada na Região Autónoma da Madeira. Julga-se que a resposta será negativa, uma vez que tais condutas poderiam até, eventualmente, ser punidas como crime de desobediência (simples), nos termos do artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP; mas nunca como crime de desobediência qualificada.
- 19 - Eis porque a norma em causa, alargando o âmbito de incriminação, pode ser considerada inconstitucional, em razão da violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea c), e 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 228.º, n.º 1, da CRP.
- 20 - Ainda assim, note-se que não é inédita a tentativa de transportar para legislação regional normas penais editadas pelos órgãos de soberania, numa metodologia que tem semelhanças com a situação em apreço.
- 21 - Com efeito, poderia ser tentador argumentar que a norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto ora em apreço, mais não faria do que estender a certas condutas verificadas na Região Autónoma da Madeira um quadro penal já existente a nível do território continental. Tal argumentação seria, como é bom de ver, improcedente, pois o crime de desobediência agravada tem aplicação em todo o território nacional, sendo apenas necessário que a Assembleia da República, ou o Governo mediante autorização legislativa desta, qualifique certas condutas como preenchendo o tipo agravado, para efeitos do artigo 348.º, n.º 2, do CP.
- 22 - O Tribunal Constitucional também já apreciou esta problemática, com considerações úteis para o caso em apreço. Assim, no Acórdão n.º 185/2009, de 21 de abril, foi

declarada a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho, por violação dos artigos 165.º, n.º 1, alínea c), e 227.º, n.º 1, alínea a), da CRP.

23 - Tal norma determinava a aplicação à Região Autónoma dos Açores, com as necessárias adaptações, do disposto nos artigos 28.º a 33.º da Lei de Bases Gerais da Caça (Lei n.º 173/99, de 21 de setembro) ⁽²⁾, Lei esta que, por expressa opção do legislador nacional, se aplicava apenas no território continental e da Região Autónoma da Madeira.

24 - Na resposta, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores alegou que '[o] Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho, não fere a reserva relativa de competência legislativa consignada na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, porquanto não cria nenhum quadro penal novo. Limita-se a trazer para o edifício jurídico regional a aplicação do regime estabelecido pelo legislador nacional, sem qualquer alteração'.

25 - Tal argumento, todavia, não foi aceite pelo Tribunal Constitucional, em termos que se justifica reproduzir:

[...] o artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a "definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal".

Ou seja, a matéria da definição de ilícitos de natureza criminal está, sem qualquer margem para dúvidas, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, pelo que a legislação que a ela respeite insere-se na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, estando excluída da competência legislativa das regiões autónomas.

É verdade que a alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, permite à Assembleia da República, em algumas matérias da sua competência de reserva relativa, autorizar as regiões autónomas a legislar sobre elas. Porém, as matérias referidas no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição encontram-se excluídas dessa possibilidade, pelo que nem sequer seriam suscetíveis de autorização legislativa às regiões autónomas.

Assim sendo, não restam dúvidas de que a norma constante do artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho está ferida de inconstitucionalidade, uma vez que a intervenção legislativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores se encontra desprovida de fundamento constitucional.

E nem se invoque o eventual carácter não inovatório da norma contra este juízo de inconstitucionalidade.

Subjacente a esta invocação parece estar a tentativa de transposição da jurisprudência deste Tribunal relativa às relações entre a Assembleia da República e o Governo para o caso sub judice, o que, diga-se, desde já, não faz qualquer sentido.

É verdade que o Tribunal Constitucional já disse inúmeras vezes que a falta de lei de autorização legislativa, em matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, não obsta a que o Governo possa legislar, desde que a norma adotada não se revista de conteúdo inovatório face à anteriormente vigente. O que importa é que se demonstre que as normas em causa não criaram um regime jurídico materialmente diverso daquele que até essa nova norma vigorava, limitando-se a retomar e a reproduzir substancialmente o que já constava de textos legais anteriores emanados do órgão de soberania competente (ver os acórdãos n.ºs 502/97, 589/99, 377/02, 414/02, 450/02, 416/03, 340/05 e 114/08, de 20 de fevereiro de 2008, estes tirados em Secção e publicados no *Diário da República*, 2.ª série, de 4 de novembro de 1998, de 20 de março de 2000, de 14 de fevereiro de 2002, de 17 de dezembro de 2002, de 12 de dezembro

de 2002, de 6 de abril de 2004, de 29 de julho de 2005 e de 10 de abril de 2008, bem como o Acórdão n.º 123/04 (Plenário) publicada no *Diário da República*, 1.ª série-A, de 30 de março de 2004).

Mas esta jurisprudência aplica-se nas relações entre a Assembleia da República e o Governo - que são ambos órgãos de soberania - não fazendo sentido deslocá-la para as relações em que, de um lado, está a República e, do outro, as regiões autónomas (as quais apenas detêm autonomia político-administrativa e não soberania).

Ao contrário do que sucede entre a lei e o decreto-lei, que têm igual valor (artigo 112.º, n.º 2, CRP), os decretos legislativos regionais situam-se num outro plano, pelo que a apropriação da lei da República pela legislação regional conduziria à sua desnaturação.

Além disso, o artigo 228.º, n.º 2, CRP, ao estabelecer que, 'na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor', consagra o princípio da prioridade da legislação regional, com a consequente subsidiariedade da legislação nacional. Ora, se se admitisse a apropriação da legislação nacional pela legislação regional, isso poria em causa estes princípios.

Embora num contexto diferente (não transponível para a atualidade), este Tribunal respondeu negativamente à questão de saber se deve ser consentida ao legislador regional a possibilidade de confirmar a aplicação numa região autónoma de preceitos constantes de leis da República, limitando-se a reproduzir os seus comandos em atos regionais, como que transformando a legislação nacional (já já vigente) em legislação regional. O Tribunal salientou, no Acórdão n.º 246/90, na esteira do já afirmado pelo Acórdão n.º 333/86, que 'quando um diploma regional se limita a reproduzir [...] as normas constantes de uma lei geral da república, tal diploma é inconstitucional. E é-o porque ele não representa o exercício do poder normativo regional [...] Tal diploma mais não faz, na verdade, do que "apropriar" a legislação nacional e, "transformá-la" em legislação regional.

Apesar das modificações que o texto constitucional, entretanto, sofreu, esta jurisprudência continua a ter sentido. Carecendo o legislador regional de poderes de criação de ilícitos penais, o artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A é inconstitucional por dispor sobre matéria constitucionalmente reservada à Assembleia da República, constituindo assim um limite à intervenção do poder normativo regional (cf. artigo 227.º, n.º 1, alínea a) da Constituição).' (sublinhado nosso).

26 - Face ao exposto, entende-se que o artigo 13.º, n.º 2, do Decreto em apreço, é organicamente inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea c), 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 228.º, n.º 1, da Constituição.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade da norma constante do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto enviado ao Representante da República para assinatura como Decreto Legislativo Regional, que pretende criar e regulamentar as carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira, procedendo à segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, de 19 de agosto, que aplica à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto, que estabelece o regime da carreira especial de inspeção, e opera a transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras de regime especial das Inspeções-Gerais, nos termos e com os fundamentos expostos.»

4 - Notificado nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira veio comunicar que esta Assembleia, na qualidade de órgão do qual emanou a norma impugnada, oferece o merecimento dos autos.

II - Fundamentos

A - Objeto e fundamentos do pedido

- 5 - No seu pedido, o requerente suscitou, perante este Tribunal, a questão da inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto que pretende criar e regulamentar as carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira, por violação dos artigos 165.º, n.º 1, alínea c), 227.º, n.º 1, alíneas a) e b) e 228.º, n.º 1, todos da Constituição, invocando, em síntese, os seguintes argumentos e considerações:

A norma em apreciação - constante do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto sobre carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura - não tem paralelo no Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, de 19 de agosto (que aplicou à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 170/2009, que estabelece o regime da carreira especial de inspeção), inserindo-se numa parte sistemática do decreto que é inovadora e incide sobre matéria penal, pretendendo assumir-se como «disposição legal» para efeitos do disposto do artigo 348.º, n.º 2, do Código Penal (CP).

No seu pedido, o requerente coloca a questão de saber se a «disposição legal» constante do artigo 348.º, n.º 2, do CP, pode, à luz do disposto na Constituição, ser objeto de aprovação pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ou se as regras de reserva e repartição de competência legislativa consagradas na Constituição não determinam uma leitura mais restrita da expressão «disposição legal».

Para o efeito de responder à questão enunciada, o requerente invoca o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 227.º, n.º 1, alínea b), ambos da CRP, entendendo que sobre a matéria em causa (definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal), não é possível que as regiões autónomas sejam autorizadas a legislar, concluindo pela inconstitucionalidade orgânica da norma, dado esta ter um objeto penal, absolutamente vedado à competência do legislador regional.

Como argumento invoca o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2009, que declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral (na sequência do julgamento de inconstitucionalidade da norma em três casos concretos), do artigo 138.º, n.º 2, do Código de Estrada, emanado do Governo, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, que alargava, em relação ao diploma anteriormente vigente, as situações puníveis como crime de desobediência qualificada, sem que houvesse na lei de autorização qualquer referência à possibilidade de o fazer. Entende o requerente, no mesmo sentido já defendido pelo Tribunal Constitucional para as relações entre a Assembleia da República e o Governo, que o artigo 13.º, n.º 2, procede à qualificação inovadora de certas condutas - dificultar ou obstar ao desempenho de funções inspetivas a que os inspetores de pescas estão legalmente obrigados - considerando-as puníveis em sede de desobediência qualificada.

Em defesa da sua tese, invoca também o Acórdão n.º 185/2009, que declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação dos artigos 165.º, n.º 1, alínea c) e 227.º, n.º 1, alínea a), da CRP, da norma contida no artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho, que mandava aplicar à Região Autónoma dos Açores os artigos 28.º a 33.º da Lei de Bases Gerais da Caça (Lei n.º 173/99, de 21 de setembro), que tipificavam crimes no exercício da caça.

B - Enquadramento da norma

- 6 - A norma em apreciação está vertida no artigo 13.º, n.º 2, do Decreto em apreço, que cria e regulamenta as carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira e procede à segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, de 19 de agosto, que aplicou à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto, que, por sua vez, estabeleceu o regime da carreira especial de inspeção, procedendo à transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras de regime especial das inspeções-gerais.

O Decreto-Lei n.º 170/2009, emanado do Governo, ao abrigo do artigo 198.º, n.º 1, alínea a), da CRP (matérias não reservadas à Assembleia da República), criou uma carreira: «a carreira especial de inspeção, à qual devem ser reconduzidos os trabalhadores hoje integrados nas diversas carreiras de inspeção», cujo conteúdo funcional, conforme se afirma no seu Preâmbulo, se consubstancia «na realização e, ou, instrução de inspeções, auditorias, fiscalizações, inquéritos, sindicâncias, acompanhamentos, avaliações, processos disciplinares, pareceres e estudos de elevado grau de responsabilidade, autonomia e especialização inerentes à prossecução das atribuições dos respetivos serviços de inspeção».

Contudo, este decreto-lei circunscreveu, como afirma o preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, o seu âmbito de aplicação objetivo «a alguns serviços de inspeção sediados no território continental, prevendo que as carreiras de inspeção integradas em serviços não abrangidos pelo mesmo deveriam reger-se por diplomas próprios, com a salvaguarda do respeito pelos princípios nele ínsitos». Assim, com este Decreto visou-se «manter a uniformidade de regimes das carreiras de inspeção da Administração Pública da Região Autónoma da Madeira relativamente às congêneres nacionais, aplicando o Decreto-Lei n.º 170/2009, aos respetivos serviços de administração regional que, possuindo trabalhadores integrados em carreiras de inspeção, prossigam missão semelhante à dos contemplados no diploma nacional».

O Decreto onde se integra a norma agora em apreciação veio alterar o Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M (por sua vez alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro), com o intuito de alargar o âmbito de aplicação do diploma às Direções Regionais de Pesca e de Agricultura, dotando-as com trabalhadores nas carreiras de inspeção respetivas.

O Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M, que antecede aquele onde se integra a norma questionada, não continha nenhuma norma semelhante àquela que está agora em apreciação, e que apenas foi prevista para a inspeção da atividade das pescas (mas não para a agricultura).

No preâmbulo do decreto onde se integra a norma agora questionada, afirma-se o seguinte:

«O Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/M de 19 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, aplicou à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto, que estabelece o regime da carreira especial de inspeção, procedendo à transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras de regime especial das inspeções-gerais.

A Direção Regional de Pescas, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2015/M, de 18 de dezembro, tem por missão, entre outras, a inspeção, a fiscalização e o controlo das atividades da pesca.

A Comissão Europeia elaborou um plano de ação, através do qual foi estipulado um prazo para serem tomadas ações concretas com vista à regularização das situações não conformes com os Regulamentos, nomeadamente a criação de uma carreira inspetiva das pescas, ações essas que também abrangem a Região Autónoma da Madeira (RAM).

Assim, em relação à RAM, devem ser adotadas medidas que assegurem que o pessoal afeto à área inspetiva é suficiente e dotado de autoridade legal para que seja assegurado um controlo eficiente da atividade da pesca.

Nesse sentido, urge criar a carreira especial de inspeção de pescas afetando-a à respetiva Direção Regional, entidade competente, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, que, a nível da RAM, exerce as funções de autoridade de coordenação regional.»

A norma em apreciação está integrada na Secção II (Poderes e prerrogativas) do Capítulo III, intitulado «Regras específicas da carreira especial de inspeção de pescas da RAM». No seu n.º 1, refere as competências do inspetor de pescas, no exercício da função inspetiva, e, no n.º 2, dispõe que «Aqueles que, por qualquer forma, dificultarem ou se opuserem ao desempenho das funções inspetivas a que, por lei, o inspetor esteja obrigado, incorrem no crime de desobediência qualificada previsto na lei penal».

São as seguintes as funções inspetivas enumeradas no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto:

«1 - Ao inspetor de pescas, no exercício da função inspetiva, compete:

- a) Exercer o direito de visita;
- b) Livre acesso, trânsito e permanência, sem dependência de qualquer notificação, em todos os locais onde sejam aplicáveis as regras da Política Comum das Pescas e demais legislação aplicável, nomeadamente quaisquer repartições ou serviços públicos, sociedades comerciais, estabelecimentos comerciais, todas as áreas a bordo das embarcações e navios de pesca e outras instalações públicas ou privadas, pelo tempo necessário e no horário inerente ao desempenho das suas funções em embarcações, navios, veículos automóveis, armazéns, entrepostos, escritórios, cais, portos, aeroportos, gares, aerogares, estabelecimentos comerciais, empreendimentos turísticos, feiras, certames ou espetáculos, em todo o território, espaço aduaneiro e zonas francas, incluindo espaços e águas da subárea da zona económica e exclusiva da Madeira sob soberania e jurisdição nacional;
- c) Permanecer nos locais referidos na alínea anterior no horário e pelo tempo necessário à execução das suas funções e respetivas diligências inspetivas, nomeadamente examinar e recolher todos os documentos, registos e elementos de prova, incluindo de imagem, em qualquer suporte, usando os meios técnicos necessários;
- d) Obter a colaboração e fazer-se acompanhar de peritos ou técnicos de serviços públicos ou privados, devidamente credenciados;
- e) Identificar qualquer pessoa que se encontre no local ou locais em que decorre a ação inspetiva;
- f) Interditar temporariamente o acesso e circulação de pessoas e meios de transporte às instalações ou locais em que decorrem as ações de controlo, inspeção e execução e pelo período em que estas decorrem;
- g) Realizar ações de controlo, inspeção e execução em todas as sociedades, estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público;

- h) Realizar a ação inspetiva em espaços residenciais sempre que no domicílio civil em causa existam instalações utilizadas para a prática de infrações às regras da Política Comum das Pescas, ou corresponda à sede social ou domicílio fiscal de pessoas singulares ou coletivas;
- i) Apreender, cautelarmente, licenças e autorizações aos respetivos titulares;
- j) Reencaminhar navios para porto, nos termos legais;
- k) Autorizar o acesso a porto, descargas e transbordos;
- l) Autorizar remessas de importação e exportação e conexas;
- m) Requisitar, examinar e copiar quaisquer documentos ou registos, independentemente do suporte em que se encontrem, que interessem ao bom exercício da ação inspetiva;
- n) Efetuar quaisquer registos, nomeadamente fotográficos, vídeo, pesagens ou medições que se mostrem relevantes para a ação de controlo, inspeção, execução e auditoria;
- o) Adotar, em qualquer momento da ação inspetiva e com efeitos imediatos, as medidas cautelares legalmente previstas, sujeitando-as à validação do dirigente máximo do serviço ou em quem este tenha delegado a competência;
- p) Recolher informações sobre as atividades inspecionadas, proceder a exames a quaisquer vestígios de ilícitos, bem como a perícias, medições e colheitas de amostras de material biológico para qualquer tipo de exame laboratorial;
- q) Solicitar a todas as autoridades administrativas e policiais e, bem assim, aos serviços da administração direta e indireta do Estado, e demais pessoas singulares e coletivas, a colaboração e auxílio, sempre que a mesma se mostre necessária ou adequada ao exercício da ação inspetiva.»

O n.º 2 do artigo 13.º determina que incorre em crime de desobediência qualificada, previsto no artigo 348.º, n.º 2, do CP, àqueles que dificultem ou se oponham ao desempenho das citadas funções inspetivas:

«2 - Aqueles que, por qualquer forma, dificultarem ou se opuserem ao desempenho das funções inspetivas a que, por lei, o inspetor esteja obrigado, incorrem no crime de desobediência qualificada previsto na lei penal».

A questão que se coloca no presente processo é a de saber se esta norma abrange matéria reservada aos órgãos de soberania, nomeadamente, se constitui matéria criminal nos termos da cláusula de reserva relativa da Assembleia da República, fixada no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP - definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal - e, portanto, matéria absolutamente vedada às regiões autónomas, segundo o artigo 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), da CRP.

C - Análise da questão de inconstitucionalidade orgânica

7 - O requerente funda o seu pedido na invasão, pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de competências legislativas sobre matéria inserida na reserva relativa da Assembleia da República - a matéria prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP: definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal.

Tendo sido requerida a inconstitucionalidade orgânica da norma, interessa ajuizar, portanto, se ela foi emitida pelo

órgão competente, ou seja, saber se a Assembleia Legislativa Regional tem poderes para emitir uma norma em matéria criminal, à luz das normas constitucionais que definem a competência dos órgãos de soberania e das regiões autónomas.

O poder legislativo regional é uma das características típicas essenciais da autonomia regional.

Nos termos do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da CRP, as regiões autónomas têm o poder de «Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania».

O artigo 228.º, n.º 1, da CRP enuncia que «A autonomia legislativa incide sobre as matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania».

O artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da CRP, divide em dois grupos o conjunto das alíneas do n.º 1 do artigo 165.º, distinguindo, dentro do âmbito das matérias da reserva relativa da Assembleia da República, entre aquelas sobre as quais os parlamentos regionais podem legislar, ao abrigo de uma autorização (competência regional delegada), e as matérias cuja regulamentação continua em absoluto vedada às assembleias legislativas regionais: estado e capacidade das pessoas; direitos, liberdades e garantias; direito penal; sistema de segurança social e saúde; impostos e sistema fiscal; sistema monetário; competência e organização dos tribunais; estatuto dos magistrados; estatuto das autarquias locais; regime da função pública e do domínio público; meios de produção e forças de segurança.

Como afirma Jorge Miranda (A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004, *Scientia Juridica*, Tomo LIV - n.º 302, 2005, pp. 202-203):

«Porque Portugal não é um Estado Federal e as regiões autónomas não possuem um poder legislativo originário e genérico, há matérias que, mesmo quando se circunscrevem ao âmbito regional, são reservadas aos órgãos centrais, ou porque afetem o princípio da soberania (amnistias, estado de sítio ou de emergência, águas territoriais, cidadania, Direito penal, tribunais), ou porque contendem com o regime político democrático (v. g. direitos, liberdades e garantias, eleições, referendos, tribunais) ou porque, simplesmente, vão bulir com interesses ou valores que o Estado entende ser ele a definir e a proteger (v. g. estado e capacidade das pessoas, responsabilidade civil da Administração, domínio público).»

A matéria criminal (definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal) está subtraída à competência das regiões.

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, pertence à reserva relativa da Assembleia da República todo o direito penal e processual penal, designadamente todas as matérias envolvidas nos artigos 27.º a 32.º da CRP. Este princípio resulta diretamente da preeminência legislativa da AR, cujo fundamento é o próprio princípio democrático-representativo (v. parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais da AR, in DAR, 1.ª legislatura, 1.ª sessão legislativa, n.º 74, pp. 2469 ss). Assim o entende a nossa Constituição, tal como a generalidade das constituições democráticas.

Tem entendido o Tribunal Constitucional que estão incluídas na reserva da Assembleia da República, tanto a criminalização como a descriminalização (Acórdão n.º 56/84; Taipa de Carvalho, *Direito Penal. Parte Geral*, Universidade Católica Editora Porto, 2016, pp. 167-168), incluindo, nomeadamente, a passagem de infrações do direito criminal para o direito contraordenacional (Acórdãos n.ºs 158/88 e 177/88).

8 - Invoca o requerente, como padrão ou critério argumentativo, a jurisprudência adotada pelo Tribunal Constitucional sobre a reserva relativa da Assembleia da República em matéria criminal, no âmbito da relação entre Assembleia da República e Governo. Com efeito, esta jurisprudência (cf., entre outros, Acórdãos n.ºs 14/99, 96/99, 469/99, 91/2003, 350/2003 e 537/2007) tem entendido, de modo reiterado e uniforme, que as normas penais inovadoras emanadas do Governo que alterem os elementos factuais dos tipos legais de crime previstos no Código Penal ou que não se limitem a reproduzir o conteúdo de normas anteriormente autorizadas pela Assembleia da República, padecem de inconstitucionalidade orgânica, quando o conteúdo da lei de autorização não incluía a delegação no Governo de poder para legislar em matéria penal. Nomeadamente, no que diz respeito ao tipo legal de crime de desobediência qualificada, o Tribunal Constitucional tem afirmado que a norma penal cominatória deve estar prevista em lei da Assembleia da República ou em decreto-lei autorizado (Acórdãos n.ºs 256/2002 e 397/2014). A título de exemplo, afirma-se no Acórdão n.º 256/2002:

«A questão que agora se coloca consiste apenas em saber se, quanto ao crime de desobediência qualificada, a disposição legal a que se refere o n.º 2 do artigo 348.º pode ser uma norma contida em qualquer tipo de diploma legislativo ou apenas uma norma penal, o que implicaria desde logo que constasse de lei parlamentar ou de decreto-lei parlamentarmente autorizado, por força do preceituado no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição atual, ou do artigo 168.º, n.º 1, alínea c), da redação anterior.

Ora, independentemente de saber se é ou não possível considerar que a desobediência simples se encontra tipificada no citado artigo 348.º, quanto ao critério da infração e quanto aos seus destinatários no tocante às condutas realmente proibidas, já se afigura indiscutível que a desobediência qualificada não encontra ali qualquer critério distintivo relativamente à desobediência simples, pelo que a disposição legal que «cominar a punição da desobediência qualificada» procede necessariamente, ela própria, à definição do tipo de crime.

Nesta conformidade, a disposição legal prevista no artigo 348.º, n.º 2, do Código Penal tem de ser uma norma penal e, consequentemente, deve constar de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado».

A mesma orientação foi defendida nos acórdãos relativos à fiscalização concreta da constitucionalidade de normas do Código de Estrada sobre a condenação como desobediência qualificada do condutor que recusa sujeitar-se a testes de alcoolemia (Acórdãos n.ºs 275/2009 e 397/2014) ou do condutor que pratica atos para os quais se encontra proibido ou inibido por sentença transitada em julgado ou decisão administrativa definitiva que aplique uma sanção acessória (Acórdãos n.ºs 574/2006, 114/2008 e 187/2009).

Contudo, a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a relação entre a Assembleia da República e o Governo - que admite a constitucionalidade das normas penais não inovatórias - não é transponível para o domínio das relações intralegislativas entre o Estado e as regiões autónomas, como resulta do Acórdão n.º 185/2009. Este Acórdão declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho, que determinava a aplicação na Região Autónoma dos Açores do disposto nos artigos 28.º a 33.º da Lei de Bases Gerais da

Caça, que tipificavam diversas infrações criminais no exercício da caça, considerando que, em matéria penal, as assembleias legislativas das regiões autónomas, porque não são órgãos de soberania (mas apenas órgãos com autonomia político-administrativa), não têm poder para transpor ou para assumir como sua a legislação penal nacional. Desta orientação jurisprudencial se deduz que, por maioria de razão, as assembleias legislativas das regiões autónomas não têm competência para alargar o âmbito de incriminação de normas penais estaduais.

- 9 - O artigo 13.º, n.º 2, do Decreto, prevendo uma pena para determinados comportamentos que qualifica como crime, situa-se no âmbito da definição dos crimes, integrando matéria de reserva relativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP), e vedada às regiões autónomas, nos termos do artigo 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), 2.ª parte, da CRP.

Do confronto entre o âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República sobre a definição dos crimes e seus pressupostos, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP e o conteúdo da norma cuja apreciação foi pedida resulta ser manifesto que esta se pronuncia sobre matéria criminal e que não se limita a uma remissão, não inovadora, para uma norma penal preexistente, a qual, como vimos, estaria de qualquer forma vedada às regiões autónomas.

A norma do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto constitui uma norma incriminatória de condutas, praticadas por um não funcionário, que, por qualquer forma, dificultem ou se oponham ao desempenho de funções inspetivas, expandindo a incriminação da norma quadro (artigo 348.º do CP) a comportamentos distintos dos nela previstos. Sendo o elemento objetivo do tipo de legal de crime de desobediência simples ou qualificada a «falta de obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário», tem de concluir-se que na norma em apreciação se «define, autonomamente, um específico crime de desobediência - e isso só a Assembleia da República (ou o Governo por ela autorizado) podem fazer» (Acórdão n.º 431/94). Seja qual for a interpretação prevalecente - definição de um crime novo ou cominação de desobediência qualificada - a verdade inequívoca é que a norma sob apreciação incrimina os comportamentos nela visados, invadindo a reserva legislativa da Assembleia da República consagrada no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP.

Resulta pois do exposto, que, no caso sub judicio, estamos, inequivocamente, no domínio da criminalização - definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos - matéria que a Constituição reserva à Assembleia da República, conforme previsto no artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP, e veda expressamente às regiões autónomas, por força do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da CRP.

Sendo assim, tendo a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira ultrapassado os seus poderes constitucionais, a norma em apreciação é inválida, por ofensa ao

artigo 227.º, n.º 1, alíneas a), conjugado com o artigo 165.º, n.º 1, alínea c), ambos da CRP, padecendo de inconstitucionalidade orgânica.

III - Decisão

- 10 - Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto enviado ao Representante da República da Região Autónoma da Madeira para assinatura como Decreto Legislativo Regional (que pretende criar e regulamentar as Carreiras Especiais de Inspeção de Pescas e Agricultura da Região Autónoma da Madeira), por violação do artigo 227.º, n.º 1, alíneas a), conjugado com o artigo 165.º, n.º 1, alínea c), ambos da CRP.

(1) Nos termos do artigo 2.º do Decreto («Criação e regulamentação das carreiras especiais de inspeção de pescas e de agricultura», «São criadas as carreiras especiais da inspeção de pescas e de agricultura da Região Autónoma da Madeira (RAM), com a regulamentação constante do presente diploma.»)

(2) O referido artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2007/A, de 9 de julho, dispunha nos seguintes termos:

«Artigo 27.º

Responsabilidade criminal

- 1 - Em matéria de responsabilidade criminal, aplica-se à Região, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 28.º a 33.º da Lei n.º 173/99, de 21 de setembro, que aprova a Lei de Bases Gerais da Caça.
- 2 - Às condutas violadoras da preservação da fauna e das espécies cinegéticas previstas no n.º 1 do artigo 6.º e à utilização de auxiliares com fins diferentes dos estabelecidos no artigo 24.º, ambos da Lei n.º 173/99, de 21 de setembro, aplica-se, com as necessárias adaptações, respetivamente o disposto nos n.os 1 do artigo 30.º e 1 do artigo 31.º do citado diploma.»

Por seu turno, as referidas normas da Lei de Bases Gerais da Caça tipificam diversos crimes relativos ao exercício perigoso da caça (artigo 28.º), ao exercício da caça sob a influência do álcool (artigo 29.º), ao crime contra a preservação da fauna e das espécies cinegéticas (artigo 30.º), à violação de meios e processos permitidos (artigo 31.º), à falta de habilitação para o exercício da caça (artigo 32.º), e à desobediência (artigo 33.º).

Lisboa, 21 de março de 2017. - Maria Clara Sottomayor - Gonçalo Almeida Ribeiro - Maria José Rangel de Mesquita - Cláudio Monteiro - Teles Pereira - Maria de Fátima Mata-Mouros - Joana Fernandes Costa - Catarina Sarmiento e Castro - Pedro Machete - João Pedro Caupers - Lino Rodrigues Ribeiro - Fernando Vaz Ventura - Manuel da Costa Andrade.

CORRESPONDÊNCIA

Toda a correspondência relativa a anúncios e assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Direção Regional da Administração da Justiça.

PUBLICAÇÕES

Os preços por lauda ou por fração de lauda de anúncio são os seguintes:

Uma lauda	€ 15,91 cada	€ 15,91;
Duas laudas	€ 17,34 cada	€ 34,68;
Três laudas	€ 28,66 cada	€ 85,98;
Quatro laudas	€ 30,56 cada	€ 122,24;
Cinco laudas	€ 31,74 cada	€ 158,70;
Seis ou mais laudas	€ 38,56 cada	€ 231,36

A estes valores acresce o imposto devido.

EXEMPLAR

ASSINATURAS

Números e Suplementos - Preço por página € 0,29

	Anual	Semestral
Uma Série	€ 27,66	€ 13,75;
Duas Séries	€ 52,38	€ 26,28;
Três Séries.....	€ 63,78	€ 31,95;
Completa.....	€ 74,98	€ 37,19.

A estes valores acrescem os portes de correio, (Portaria n.º 1/2006, de 13 de janeiro) e o imposto devido.

EXECUÇÃO GRÁFICA
IMPRESSÃO
DEPÓSITO LEGAL

Departamento do Jornal Oficial
Departamento do Jornal Oficial
Número 181952/02

Preço deste número: € 3,05 (IVA incluído)