Universidades Lusíada

Moncada, Luís Solano Cabral de, 1952-

O artigo 112.º, n.º 6 da Constituição e a interpretação regulamentar da lei

http://hdl.handle.net/11067/5098
https://doi.org/10.34628/7qkn-ft03

Metadados

Data de Publicação 1999

Resumo O art. 112, n.º 6 da Constituição, na sua actual versão, tem colocado inúmeros problemas de interpretação. Aí se diz que a lei não pode criar outras categorias de actos legislativos nem, sendo isto o que agora interessa," ... conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos"....

Palavras Chave Direito constitucional - Portugal

Tipo article

Revisão de Pares yes

Coleções [ILID-CEJEA] Polis, n. 07-08 (1999)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T02:52:25Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

LUÍS CABRAL DE MONCADA *

O ART. 112.º N.º 6 DA CONSTITUIÇÃO E A INTERPRETAÇÃO REGULAMENTAR DA LEI

O art. 112.º n.º 6 da Constituição, na sua actual versão, tem colocado inúmeros problemas de interpretação. Aí se diz que a lei não pode criar outras categorias de actos legislativos nem, sendo isto o que agora interessa, "... conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos.".

O que significa isto? Que o legislador não possa dar aos regulamentos o poder de modificar, suspender ou revogar a lei, compreende-se perfeitamente. Trata-se de impedir a figura do regulamento autorizado ou delegado, tão vulgar até então. Assim se resguarda o princípio da legalidade da actividade administrativa, eliminando a possibilidade de a própria lei conferir à Administração o poder necessário para mediante regulamento, a modificar, etc... O texto constitucional limita aqui claramente o próprio legislador, sabendo que os ataques ao princípio da legalidade podem vir da Administração, se vai "contra" ou "praeter-legem" como também do próprio legislador que pode dar-lhe a possibilidade de entrar nos domínios legislativos, pondo em causa a reserva de lei ou pôr de lado a lei, afrontando a preferência da lei , corolários da legalidade. De facto, o regulamento delegado ou autorizado acabaria por ter força de lei, pois que a modificava, suspendia ou revogava e por retirar à lei a possibilidade de dispor em exclusivo sobre certas matérias, agora ao seu alcance. O regulamento autorizado ou delegado é uma norma independente da lei, não um seu prolongamento concretizador ou complementar, dispondo sobre matéria legislativa, com a consequente violação do principio do congelamento do grau hierárquico (regulada por lei certa matéria, só por lei pode ser alterada), válido dentro e fora do perímetro material da reserva de lei, do princípio

* Assistente do Departamento de Direito da Universidade Lusíada.

da reserva de lei, se for caso disso e do da preferência da lei sobre o regulamento, pois que este assume força modificativa daquela. Até aqui tudo é claro.

Fica também assente que uma lei pode determinar que certa matéria por ela regulada deixa de o ser, abrindo assim um vazio legislativo que poderá ser preenchido por regulamento, desde que fora da reserva de lei e desde que na remissão para o regulamento a lei apresente certa densidade material mínima, de acordo com o n.º 8 do art. 112.º da Constituição. Isso não é deslegalizar mas de algum modo o seu contrário. Deslegalizar é autorizar por lei um regulamento a sobrepor-se à lei com efeitos "contra" ou "praeter-legem".

Mas como compreender que a lei não possa dar ao regulamento a possibilidade de interpretar e integrar os seus preceitos? À primeira vista, tal proibição vai contra a competência administrativa do Governo que pode e deve, no seu exercício, "fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis", nos termos da al. c) do art. 199.º da Constituição. É que a lei não é normalmente um instrumento imediatamente exequível, dispensando o trabalho hermenêutico da respectiva interpretação e integração em ordem à sua proveitosa e esclarecida aplicação. Pode mesmo dizer-se que, invocando as coordenadas metodológicas do actual pensamento hermenêutico, o sentido último da lei não resulta do texto legislativo nem da unidade só lógico-dedutiva e apenas expositiva da ordem jurídica contextual que a suporta, mas é sobretudo aferido pela respectiva aplicação. Daí a importância da tarefa do juiz e da Administração bem como a atenuação das diferenças entre interpretação / integração e execução da lei.

A perplexidade suscitada não passou despercebida à doutrina. Afonso R. Queiró ("Teoria dos Regulamentos" in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano 27, 1980, n.os 1 a 4, pag. 11, nota 9) propunha mesmo uma interpretação restritiva da citada passagem constitucional de modo a viabilizar os regulamentos interpretativos e integrativos indispensáveis à boa execução das leis. No mesmo sentido foram os Pareceres 34/84 e 4/96 da Procuradoria Geral da República, publicados no vol. 5 dos Pareceres da P. G. R., e abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional aí referida. De referir também as posições de Nuno Sá Gomes, "Interpretação Autêntica e Interpretação Normativa Oficial", 1984, pag. 26, e de Sérvulo Correia, "Interpretação Administrativa das Leis" in *A Feitura das Leis*, 2, 1986, pag. 336. Estava, portanto, assente que a Constituição não podia ter querido inviabilizar aquela importantíssima parcela da actividade administrativa.

Que quis então proibir a Constituição? A interpretação autêntica da lei por regulamento, não a oficial. É esta a opinião comum. Opinião divergente, como a de Paulo Cunha, defendendo a interpretação regulamentar autêntica "por delegação"

da lei, não seria hoje defensável à face da Constituição.

Importa, contudo, esclarecer algumas questões, nem sempre muito clarificadas, salvo o devido respeito, pela referida doutrina.

É sabido que o actual n.º 6 do art. 112.º da Constituição resulta da revisão constitucional de 1982, correspondendo ao n.º 5 do art. 115.º da redacção de então, numa conjuntura histórica em que se hesitava ainda quanto ao modelo de defesa dos particulares perante a Administração a aprofundar, posto que, não sendo a competência dos Tribunais Administrativos tão ampla como hoje, se pensava que valeria a pena apostar na diminuição do poder regulamentar da Administração, impedindo-a de, mediante regulamento, interpretar ou integrar a lei, de modo a colocar os particulares ao abrigo de regulamentos interpretativos autênticos. Esta referência à conjuntura histórica que viu nascer a norma, não a desculpabiliza, contudo, nem mesmo nessa época.

Dizendo-se que fica proibida a interpretação autêntica da lei por regulamento, viabiliza-se, por exclusão de partes, a não autêntica ou seja, aquela que não tem força de lei e que consequentemente não é vinculativa a não ser no interior da própria Administração, até porque esta dispõe sempre dos seus poderes hierárquicos de controlo, compreendendo poderes de direcção, para impor os seus pontos de vista aos escalões inferiores. A Administração pode e deve continuar a interpretar e integrar a lei através de regulamentos vinculativos dela própria (autovinculativos). O que não pode, nos termos constitucionais, é pretender que eles valham fora daí ou seja, que vinculem para além dela por terem força de lei. Mas que não vinculem quem? Não os particulares, certamente. Estes estão obviamente vinculados aos regulamentos interpretativos e integrativos da lei, no sentido em que tais normas são para eles obrigatórias. E que aqueles regulamentos podem apresentar efeitos para o exterior, não limitados aos escalões inferiores da Administração. O caso é quotidiano. Evidentemente que quando precisa de interpretar ou integrar a lei, a Administração não se limita a fazer regulamentos com eficácia interna sob a forma que deles é própria, instruções e circulares. Basta-lhe usar os seus poderes hierárquicos de direcção. Os regulamentos interpretativos e integrativos são até mais do que nunca necessários e oportunos quando, precisamente, a Administração pretende impor determinados efeitos a terceiros a ela alheios para assim poder honrar as suas funções. Querer reduzir os regulamentos em causa aos que apenas têm eficácia no interior da Administração é falta de sentido das realidades e, seria mesmo, pior emenda que o soneto, porque isso iria forçar a Administração a apresentar, sob a forma de normas internas, disposições que seriam obrigatórias para os particulares. A interpretação assim feita é autêntica? Não, porque não tem força de lei, mas obriga os particulares.

Se os particulares entenderem que os regulamentos de que se está falando contrariam a lei, têm ao seu dispor o contencioso administrativo de normas, mediante recursos ou pedidos de declaração de ilegalidade, consoante os casos. Só assim se ataca a presunção de legalidade de que aquelas normas beneficiam. Mas continuam obrigados.

Mas vincularão os regulamentos interpretativos e integrativos mais alguém? Não o juiz, certamente. Este não está obrigado a aplicar a norma através da qual a Administração interpretou ou integrou a lei, o que seria incompatível com o princípio da separação dos poderes. Nem no período mais radical da Revolução Francesa se foi tão longe. Quando a Administração tinha dúvidas quanto ao alcance da lei, não a interpretava / integrava, nem a impunha ao juiz, devolvia-a ao Parlamento para este a esclarecer. O juiz pode consequentemente desaplicar o regulamento que repute contrário à lei por a não interpretar ou integrar correctamente. Se assim não for, considerando o juiz que o regulamento interpreta / integra bem a lei, deve ter-se por ela "vinculado": "Vinculado" na medida da correcção jurídica que lhe atribua.

Por aqui se vê que, dizer como se diz no n.º 6 do art. 112.º que os regulamentos interpretativos / integrativos não têm eficácia externa é incorrecto. O que eles não têm é força autêntica, mas têm efeitos externos para os particulares e até para o juiz, salvo se este considerar que violam a lei, não os aplicando. Fez-se confusão entre norma com eficácia externa, obrigatoriedade e norma autêntica.

Em lado nenhum está constitucionalmente consagrado, ao menos expressamente, a possibilidade de desaplicação das normas regulamentares pelo juiz com fundamento na respectiva ilegalidade, vendo-se o intérprete obrigado a dar largas à sua imaginação teórica para de lá a extrair.

Afinal o que a Constituição quis proibir é menos do que parece; a interpretação / integração autêntica da lei por regulamento com certeza, não a oficial. Também não a com eficácia externa. Quis proibir a primeira porque dela podem decorrer efeitos revogatórios, suspensivos e modificativos da lei. É esta e só esta a razão de ser da norma constitucional, afinal a mesma que já levava a proibir os regulamentos revogatórios, modificativos e suspensivos mesmo que por força da lei. Conclui-se assim que proibir regulamentos com aquele alcance e regulamentos interpretativos e integrativos da lei não são coisas tão diferentes como parecem. A razão de ser da proibição é a mesma. Evitar a deslegalização, que é como quem diz, preservar o princípio da legalidade da Administração. Ao fim e ao cabo, a proibição de interpretar e integrar está a mais, porque o mesmo resultado se obteria a partir do que já lá está. "Quod abundat nocet".

Os regulamentos interpretativos e integrativos são obviamente possíveis. Se, a pretexto de interpretação ou integração, modificarem, revogarem ou suspenderem a lei é porque são "contra" ou "praeter-legem" e logo, inválidos. Sendo inválidos deve o juiz não os aplicar, pois que lhes não está subordinado. O mesmo não se pode dizer do particular, mas que recorra contenciosamente das normas, se nisso achar vantagem. Não quis a Constituição limitar os poderes interpretativos e integrativos da Administração mas apenas defender a legalidade. Mas se interpretando ou integrando a lei, os regulamentos não a modificarem, suspenderem ou revogarem, o particular deve-lhes mais do que nunca obediência e o juiz deve aplicá-los por serem conformes com a lei. Claro está que neste caso têm eficácia externa. Assim fica também claro que a interpretação / integração regulamentar não é autêntica, ou seja, não recebe da lei força jurídica igual à desta, o que quer dizer que se é respeitada pelo juiz é porque este a reputa correcta. Da respectiva obrigatoriedade para o particular não se infere qualquer força autêntica.

Seja como for, a norma é, pelo que toca às faculdades interpretativas e integrativas da Administração, pouco clara e até contraditória com outras normas constitucionais. Obriga a porfiados esforços para a colocar no contexto constitucional. Melhor seria corrigi-la.