

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

**COMISSÃO DE ECONOMIA  
FINANÇAS E PLANO**

PARECER DA COMISSÃO DE ECONOMIA,  
FINANÇAS E PLANO, SOBRE A ANTE-  
PROPOSTA DE LEI SOBRE O  
ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES.

PONTA DELGADA, 2 DE SETEMBRO DE 1997

## REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

#### COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS E PLANO

A Comissão de Economia, Finanças e Plano, reunida na Delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores em Ponta Delgada, no dia 2 de Setembro de 1997, discutiu e analisou o Ante-Proposta de Lei sobre o Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente do Governo Regional e sobre o mesmo emite o seguinte parecer:

#### CAPÍTULO I ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação da Ante-Proposta de Lei enquadra-se no disposto na alínea b), do nº 1 do artigo 32º do Estatuto da Região Autónoma dos Açores - Lei 9/87 de 26 de Março.

#### CAPÍTULO II APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

A Ante-Proposta de Lei em análise, tem por objectivo a organização e elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

Conforme resolução do Plenário da Assembleia Legislativa Regional a Comissão de Economia, Finanças e Plano tem de reapreciar a Ante-Proposta de Lei sobre o enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

As dúvidas que se levantam em sede de Plenário foram, essencialmente saber se a aprovação dessa Ante-Proposta de Lei com o conteúdo que dela consta, significaria ou não uma abdicação da Região Autónoma em relação ao exercício de competências que actualmente lhe pertencem.

Para uma melhor análise e discussão das dúvidas suscitadas, a Comissão solicitou à Presidência da Assembleia a obtenção junto de um especialista em Direito Constitucional, de um parecer sobre esta matéria.

Na posse do parecer a esse propósito elaborado pelo Sr. Dr. Álvaro Monjardino (anexo), e relendo um parecer já existente, elaborado pelo Sr. Dr. Eduardo Paz Ferreira (anexo), cumpre então a esta Comissão reapreciar o diploma em questão e elaborar ela mesmo o seu parecer.

Relembre-se a esse propósito que a dúvida resulta em grande medida da formulação do artigo 168º, nº 1, alínea p) da Constituição que considera como matéria de reserva relativa da Assembleia da República, "o regime geral de elaboração e organização dos Orçamentos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais".

## REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

Desa forma, é questionar-se se a apresentação duma Ante-Proposta de Lei com um conteúdo tão exaustivo, que não só define os grandes princípios de elaboração do Orçamento Regional, mas que vai mais além, não significará que a Região abdica de legislar ela mesma sobre as áreas que não são regime geral e que, segundo o texto constitucional já referido, lhe estariam cometidas ?

Após análise e discussão, a Comissão emite o seguinte parecer:

Se é certo que o texto constitucional deixa antever uma área em que a Região teria competências para legislar, também não é menos verdade que o entendimento da Assembleia da República tem sido o de esgotar a disciplina de enquadramento e elaboração do Orçamento em sede daquela que deveria ser apenas a Lei do enquadramento.

Veja-se a esse propósito o que refere o Parecer do Dr. Álvaro Monjardino:

“ Quanto à Assembleia da República, esta apressou-se a fazer uma lei de enquadramento do Orçamento do Estado logo a seguir à referida revisão constitucional de 1982. Foi a Lei 40/83, de 13 de Dezembro. Esta lei já foi substituída por outra, actualmente em vigor: a Lei 6/91, de 20 de Fevereiro. É uma lei minuciosa, que nos parece ir bastante para além do que seria um regime geral da elaboração e organização do Orçamento do Estado.”

Esse entendimento não só se refere à lei do enquadramento do Orçamento do Estado, como se estende também à Lei de enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira.

Vejamos o que a esse respeito diz o parecer:

“ Por outro lado, a Região Autónoma da Madeira, manifestamente seguindo aquele exemplo, também possui já uma lei de enquadramento do seu Orçamento: a Lei 28/92, de 1 de Setembro, com o seu artigo 31º alterado pela Lei 53/93, de 30 de Julho.

Se confrontarmos a Lei 6/91 com a Lei 28/92 verificamos que a segunda reproduz quase tudo o que diz a primeira, salvo em alguns aspectos pontuais em que essa reprodução seria impossível (caso da Segurança Social e, obviamente, dos órgãos envolvidos, em que os de soberania aparecem substituídos pelos de Governo próprio da Região). ”

Assim, podemos considerar que a Região Autónoma dos Açores se encontra isolada no entendimento que a dúvida que se suscitou esta reapreciação parece corporizar.

Dessa forma, se é certo que podemos conceder que algumas razões assiste à Região Autónoma dos Açores no plano teórico, também teremos que atender a que na prática esta iniciativa legislativa do Governo se encontra condicionada pela existência e pelo conteúdo da lei de enquadramento do Orçamento Geral do Estado (Lei 6/91, de 20 de Fevereiro) e pela Lei de enquadramento do Orçamento Regional da Madeira (Lei 28/92, de 1 de Setembro).

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

As alternativas que se colocam à Região parecem ser duas:

I - Ou envereda por uma postura inovadora em que à razão do Direito Constitucional se oporá com toda a probabilidade a força dos vetos e das declarações de inconstitucionalidade.

II - Ou apresenta essa proposta, que constitui também um exercício de autonomia pois só surge porque a razão quer, e avança assim para uma solução que concilia, na medida do possível a pureza dos princípios, com as necessidades da vida prática.

Retomemos ao parecer:

“ A solução que pretende propor-se no texto em exame encontra-se, no entanto e em qualquer caso, condicionada pela existência anterior das duas leis de enquadramento que deixámos referidas. Estas leis (embora o não digam expressamente) parecem traduzir o entendimento da Assembleia da República sobre o que seja o regime geral previsto na alínea p) do nº 1 do artigo 168º da Constituição. Receamos ser este um entendimento difícil de modificar, até por isso implicar um autêntico debate conceptual - e um eventual recuo a partir de posições tomadas.

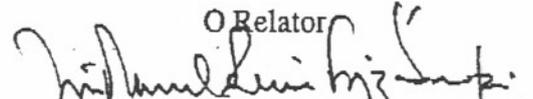
Ora não cremos que uma iniciativa legislativa regional tenha força suficiente para alterar este estado de coisas que, realmente, traduziu um autêntico estado de espírito.”

A segunda solução parece-nos ser a mais correcta e a que melhor salvaguarda os interesses da Região, entendendo assim esta Comissão renovar o seu parecer favorável à presente Ante-Proposta.

A Comissão é de parecer favorável, tendo sido aprovado por unanimidade, com os votos favoráveis do Partido Socialista, do Partido Social Democrata e do Partido Popular.

Ponta Delgada, 2 de Setembro de 1997

O Relator

  
(João Manuel Pereira Forjaz de Sampaio)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

---

*(Augusto António Rua Elavai)*

**Álvaro Monjardino**

Advogado CF 100876188

Rua Jacinto Cândido, 14, Caixa Postal 44 9701 Angra do Heroísmo Codex

Telefones: (095) 22152/3 Telefax: (095) 628944

*A Comissão de Finanças e  
Contabilidade do Parlamento  
dos Açores  
13-6-97*

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
DOS AÇORES  
RUA MARCELINO LIMA  
9900 HORTA

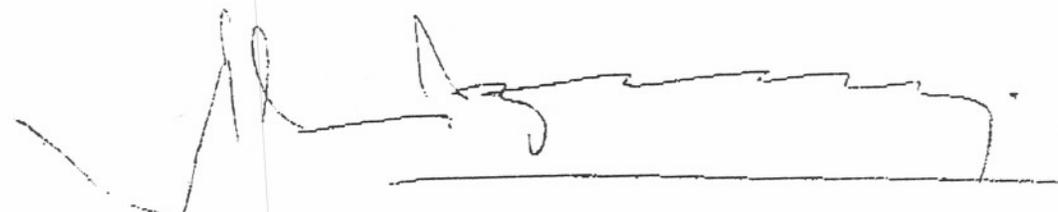
Angra do Heroísmo, 97/06/05

Factura nº 106

PARECER RELATIVO À ANTE-PROPOSTA DE LEI SOBRE O ENQUADRAMENTO  
DO ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Honorários (100 000\$00 + IVA 10 800\$00)

100 800\$00



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL AÇORES ARQUIVO	
Entrada: 79	Proc. nº: 903
Data: 97/06/05	

## CONSULTA

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES tem em preparação uma ante-proposta de lei sobre o enquadramento do Orçamento desta Região Autónoma. A proposta encontra-se neste momento com baixa à Comissão Parlamentar de Economia, Finanças e Plano, em cujo seio se levantaram dúvidas sobre se a aprovação desta ante-proposta poderia de alguma maneira significar a *devolução à Assembleia da República de competências actualmente pertencentes à Região.*

É-nos pedida, pela Presidência da Assembleia, uma orientação que possa responder a estas dúvidas.

Assim, sobre o assunto é como segue o nosso

## PARECER

### I

A alínea p) do n° 1 do artigo 168° da Constituição foi introduzida pela revisão constitucional de 1982. A partir de então, ficou a Região impedida de legislar - cremos que só *legislar plenamente* - sobre o seu próprio orçamento, ao contrário do que anteriormente fizera, à partida até com plena legitimidade. Assim tinha aparecido o decreto regional 3/78-A, de 18 de Janeiro. As inconstitucionalidades que o Tribunal Constitucional veio

a declarar relativamente a alguns preceitos deste diploma radicavam em infracções pontuais que todavia não eram de natureza orgânica, conforme o respectivo acórdão (nº 206/87 de 17 de Junho, in «Boletim do Ministério da Justiça», 368, 221 e ss.) expressamente reconhece no seu nº 33.

Porém já as alterações àquele decreto regional operadas pelos decretos legislativos regionais 4/84-A, de 16 de Janeiro, e 17/87-A, de 13 de Novembro, são de considerar, a nosso ver, como organicamente inconstitucionais. E isto porque, entrementes - embora só em princípio - a competência para o efeito havia passado a ser da Assembleia da República.

*Não se tratava de uma competência plena, assinale-se. Era a competência para estabelecer - só - o regime geral da elaboração e organização do Orçamento : o que nos parece deixar espaço para tratamento regional de todas as eventuais especialidades desse regime. Porém o facto é que, sem esse mesmo regime geral se achar estabelecido, tudo o que se legislasse a nível regional sobre a matéria correria (ao menos) um risco de inconstitucionalidade por, de uma maneira ou outra, se considerar como intrusão na matéria daquele.*

Por tudo isto, não resta dúvida de que tardava já uma lei sobre o Orçamento regional que respeitasse as competências constitucionais.

É a esta falta que agora se pretende obviar com a ante-proposta em exame.

## II

Não é unívoco o sentido do preceituado na alínea p) do n° 1 do artigo 168° da Constituição, a qual estabelece uma reserva de competência (relativa) para a Assembleia da República quanto a legislar sobre o *regime geral da elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais*. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA, na sua «Constituição Anotada» (3ª ed., nota XVII ao artigo 168°, p. 675) entendem que este *regime geral* deve corresponder à *lei de enquadramento do Orçamento*. Levantam porém uma dúvida sobre o que se entenderá por *regime geral* : será o regime *comum* a todos os orçamentos (do Estado, das regiões e das autarquias) ou o *normal* de todos os orçamentos, sem prejuízo de especialidades que venham a ter lugar no orçamento de cada ano?

Por nossa parte, levantaremos ainda um outro problema : será um *regime único*, em um só diploma, para todos os orçamentos ali referidos, ou *um para o do*

Estado, *outro* para as regiões autónomas e ainda *outro* para as autarquias?

Considerando a existência de necessidades (e obrigações) nacionais de haver uma correcta disciplina orçamental, não nos parece despropositado que o *regime geral* - só ele - deva ser *um único* para todos estes tipos de orçamento. Naturalmente, por isso, contendo apenas os grandes princípios de direito orçamental - de *elaboração e organização*, mas talvez já não os respeitantes à *votação e execução*, aliás referidos por CANOTILHO & MOREIRA no lugar citado, atendendo ao disposto n.º 1 do artigo 109.º da Constituição - a que todos eles deverão sujeitar-se. Mas, ao que pensamos, *só esses princípios*, como a democraticidade da deliberação sobre as propostas orçamentais e os controlos de natureza institucional, tanto o judicial como o político. Uma das razões que podem aduzir-se no sentido de esta lei estabelecendo o regime geral dever ser *única* está na cada vez mais evidente necessidade de uma articulação efectiva entre os orçamentos regionais, os autárquicos e o nacional. Neste entendimento, a lei com o regime geral *não se confundiria com a lei de enquadramento do Orçamento*. Esta poderia ser feita pela Assembleia da República ou pelo Governo e, quanto às Regiões Autónomas, pela Assembleia Legislativa de cada uma delas.

Indo-se para a outra solução, a mais atenuada, haveria já não uma, mas *três leis* com o regime geral dos orçamentos, decerto contendo já vários preceitos idênticos ou análogos, mas podendo incluir ainda outros, naturalmente impostos pelas especialidades orgânicas das Regiões Autónomas ou pelas das autarquias locais. A lei com o *regime geral da elaboração e organização dos orçamentos regionais* ainda deixaria alguma margem para tratamento legislativo por parte de cada Região.

O que nos parece, em qualquer caso, é que nunca deveria haver *uma lei* da Assembleia da República com o enquadramento orçamental para a Madeira e *outra* - como a que agora se pretende criar - para os Açores.

Uma razão adicional para isso estaria em qualquer uma lei dessas, feita por medida - e, como se vê, até de iniciativa regional - ser praticamente perfeita e dispensar regulamentação que lhe desenvolvesse o regime ou o adaptasse à realidade de cada Região.

É por identidade de razão que ninguém pensou, que se saiba, em haver uma lei orçamental para *cada* autarquia.

### III

Mas não tem sido nenhum destes o entendimento dado pela Assembleia da República - e pelo próprio

Tribunal Constitucional - ao preceito daquela alínea p) do n° 1 do artigo 168° da Constituição.

Quanto a este Tribunal, a sua posição no referido acórdão 206/87 (loc. cit.) é expressa : ...a Assembleia Regional dos Açores, ao tempo da emissão das normas em causa (1978) era, de facto, competente para legislar sobre o enquadramento do orçamento regional, competência que lhe foi retirada com a revisão constitucional de 1982.

Quanto à Assembleia da República, esta apressou-se a fazer uma lei de enquadramento do Orçamento do Estado logo a seguir à referida revisão constitucional de 1982. Foi a lei 40/83, de 13 de Dezembro. Esta lei já foi substituída por outra, actualmente em vigor : a lei 6/91, de 20 de Fevereiro. É uma lei minuciosa, que nos parece ir bastante para além do que seria um regime geral da elaboração e organização do Orçamento do Estado.

Por outro lado, a Região Autónoma da Madeira, manifestamente seguindo aquele exemplo, também possui já uma lei de enquadramento do seu Orçamento : a lei 28/92, de 1 de Setembro, com o seu artigo 31° alterado pela lei 53/93, de 30 de Julho.

Se confrontarmos a lei 6/91 com a lei 28/92 verificaremos que a segunda reproduz quase tudo o que diz a primeira, salvo em alguns aspectos pontuais em que essa

reprodução seria impossível (caso da Segurança Social e, obviamente, dos órgãos envolvidos, em que os de soberania aparecem substituídos pelos de governo próprio da Região).

Ora é nesta mesmíssima linha que se apresenta agora a ante-proposta em exame, nitidamente decalcada sobre aqueles dois diplomas. A mais significativa diferença que notamos relativamente a ambos estes está numa referência aos *subsídios*, aos seus critérios de atribuição, à sua fundamentação e à informação, anexa à conta, sobre os que efectivamente hajam sido concedidos (artigos 13º, nº 1, alª f) e nº 2, alª e), e 29º, alª c)).

#### IV

O facto de a Assembleia Legislativa Regional propôr agora uma lei com o teor do texto em exame pode significar, de alguma maneira e como já se deixou ver, uma *abdicação por parte da Região quanto aos seus poderes normativos*. Se a lei sobre o regime geral prevista na referida alínea p) fosse uma só - ou para todos os orçamentos, ou mesmo apenas para os orçamentos das duas Regiões Autónomas - decerto se reduziria a um pequeno corpo de normas, sem as minudências das leis 6/91 e 29/92, que praticamente não deixam nada de importante para desenvolvimento, adaptação, ou mera explicitação

regulamentar. Ora *tudo isto é que seria da competência regional* - traduzindo e adaptando o *regime geral* da elaboração e organização orçamental à especificidade de cada Região. E esta poderia, neste caso, tratar em diploma próprio muitas das regras relativas ao seu Orçamento, designadamente as minudências processuais sobre a respectiva preparação, votação e execução, incluindo o acompanhamento e a fiscalização desta última.

V

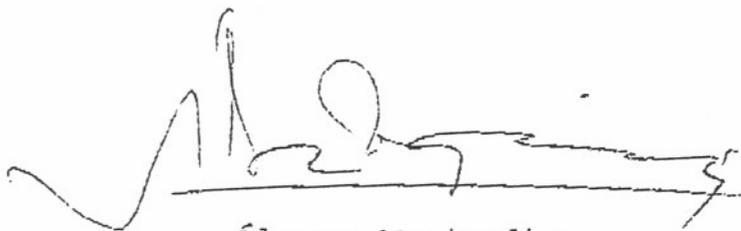
A solução que pretende propôr-se no texto em exame encontra-se, no entanto e em qualquer caso, condicionada pela existência anterior das duas leis de enquadramento que deixámos referidas. Estas leis (embora o não digam expressamente) parecem traduzir o entendimento da Assembleia da República sobre o que seja o *regime geral* previsto na alínea p) do n° 1 do artigo 168° da Constituição. Receamos ser este um entendimento difícil de modificar, até por isso implicar um autêntico debate conceptual - e um eventual recuo a partir de posições tomadas.

Ora não cremos que uma iniciativa legislativa regional tenha força suficiente para alterar este estado de coisas que, realmente, traduziu um autêntico estado de espírito. Porventura apenas uma iniciativa do Ministério das Finanças poderia levar à inversão - melhor dizendo, à

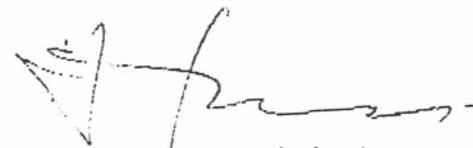
ultrapassagem - deste critério, no sentido de se unificar o regime geral dos orçamentos, ou pelo menos o dos orçamentos das duas Regiões Autónomas.

O facto de se achar em curso a preparação de uma lei das finanças regionais poderia ser, contudo, um bom pretexto para se tentar esta segunda via - que é, como parece óbvio, muito diferente da que está a seguir-se com a ante-proposta em exame. O aproveitamento daquela presente situação haveria de passar, no entanto, por intervenções marcadamente políticas. O pressuposto de tais intervenções, contudo, reside na assunção de uma ideia que até agora não tem feito carreira ao nível dos responsáveis regionais : a de que a autonomia não é incompatível com um entrosamento muito maior que o existente entre as finanças regionais e as nacionais. Como a preocupação daqueles responsáveis é aumentar as receitas, não estamos a prever grande abertura e até disponibilidade para uma acção deste tipo.

Angra do Heroísmo, 5 de Junho de 1997



Álvaro Monjardino



Duarte Rego Pinheiro

## APRECIACÃO DA PROBLEMÁTICA RELATIVA À ELABORAÇÃO DE UMA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO REGIONAL

1. O processo orçamental regional é regulado pelo Decreto Regional nº 3/78/A, de 18 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional nº 4/84/A, de 16 de Janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/87/A, de 13 de Novembro, em consequência da declaração de inconstitucionalidade de um conjunto de disposições daquele primeiro diploma.

É de notar que, entretanto, a nível nacional, a lei de enquadramento orçamental foi modificada diversas vezes, sendo a versão mais recente aquela que consta da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 53/93, de 30 de Julho.

Por seu turno, na Região Autónoma da Madeira, vigora a Lei nº 28/92, de 1 de Setembro, igualmente alterada pela Lei nº 53/93, depois de um longo período em que a matéria não esteve regulada legislativamente.

2. A necessidade de rever a legislação de enquadramento orçamental resulta da desadequação de algumas disposições do diploma em vigor e da vantagem de a conjugar com a evolução registada a nível nacional.

Deverá, ainda, ter-se presente que esta alteração tem sido sugerida pelo Tribunal de Contas nos pareceres sobre a conta regional.

3. Ainda que esta matéria fosse anteriormente regulada por diploma legislativo regional, torna-se, agora, necessário, para a sua alteração, recorrer à Assembleia da República, apresentando, para tanto, uma proposta de lei.

Tal exigência é uma consequência da revisão constitucional de 1982, a partir da qual passou a fazer parte da competência da Assembleia da República o "regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais" - artigo 167º, nº 1 alínea p), da Constituição).

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

4. Da circunstância de a Assembleia da República ter passado a dispor de competência para aprovar o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das regiões autónomas não resulta que esses mesmos orçamentos tenham, necessariamente, de seguir uma disciplina jurídica idêntica à do Orçamento do Estado.

Importa, no entanto, levar em consideração o entendimento afirmado pelo Tribunal Constitucional sobre esta matéria e que é de molde a reduzir a margem de manobra das assembleias regionais na apresentação da proposta de lei.

De facto, aquele Tribunal começou por considerar as disposições constitucionais sobre o Plano Nacional aplicáveis também ao Plano Regional (Acórdão nº 140/85, de 25 de Julho de 1985, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 6º vol, págs 17 e segs.) para, mais tarde, formular idêntica doutrina em relação às normas orçamentais (Acórdão nº 206/87, de 17 de Junho de 1987, in *D.R.*, 1ª Série de 10 de Julho de 1987); considerando que “as mesmas razões de sistema que então justificaram tal deslocamento normativo devem aqui, e por semelhança, valer também”.

No essencial, o Tribunal entende que são aplicáveis aos orçamentos regionais não só as normas constitucionais que regulam directamente o orçamento estadual, como estende tal aplicabilidade ao próprio desenvolvimento das disposições constitucionais constante da lei de enquadramento do orçamento do Estado.

5. Este entendimento do Tribunal Constitucional é acompanhado, de resto, pela doutrina, da qual destacamos, por exemplo, Sousa Franco que, a esse propósito, escreveu: “Deve entender-se, por integração sistemática, que os orçamentos regionais estão sujeitos aos mesmos princípios e regras fundamentais do Orçamento Geral do Estado, desde que compatíveis com a sua natureza”. - *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, AAFDL, Lisboa, 1991, pág 669.

6. Dir-se-á, assim, que em matéria dos grandes princípios disciplinadores do orçamento, ou seja, aquilo que normalmente se designa por regras orçamentais clássicas, terá de haver o maior cuidado na formulação da proposta.

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

7. Por outro lado, no que respeita às regras de índole processual, também não parece muito simples introduzir alterações significativas, por razões essencialmente operacionais, ainda que, nesse caso, se possa admitir que há uma margem de manobra maior.

Pensa-se, aliás, que, nesta matéria, convirá acolher a tradição regional em matéria de discussão do Orçamento, procurando conjugar as normas propostas com o disposto no Regimento da Assembleia Regional, aprovado pela Resolução nº 2/93/A, publicada no Diário da República, 1ª Série B, de 10 de Fevereiro.

8. Parece, contudo, adequado tentar, nalguns pontos, harmonizar a nova lei de enquadramento com as soluções para que aponta o novo regime da administração financeira.

9. As alterações ao projecto que me foi enviado e que, de seguida, se apresentam, são elaboradas dentro deste quadro de preocupações, necessitando, naturalmente, nalguns casos, de uma adequada ponderação política, por forma a ajuizar da sua compatibilidade com os objectivos de política legislativa do Governo Regional.

## ALTERAÇÕES PROPOSTAS

### a) Justificação de motivos

A presente ante-proposta de lei destina-se a substituir as actuais normas sobre o enquadramento do orçamento regional que constam do decreto regional nº 17/87/A, de 13 de Novembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos Legislativos Regionais nºs 4/84/A, de 16 de Janeiro e 17/87/A, de 13 de Novembro.

Tais normas foram, de facto, elaboradas antes da promulgação do Estatuto de Autonomia e da sua revisão e, também, antes das revisões constitucionais ordinárias e das alterações a que estas deram origem, no plano nacional.

Não levam, assim, em conta importantes aperfeiçoamentos entretanto introduzidos a nível da técnica orçamental, nem dão corpo a um objectivo que se tem vindo a afirmar no sentido da criação de condições para uma gestão mais racional e para um mais efectivo controlo da despesa pública.

As novas normas reguladoras da elaboração do orçamento e conta da Região deverão ser aprovadas pela Assembleia da República, dado que esta matéria passou a integrar a competência relativa daquele Órgão de

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

Soberania a partir da segunda revisão constitucional. (artigo 167º, nº1, alínea p) do texto constitucional).

A Região goza, no entanto, de uma ampla autonomia orçamental, qualificada pela melhor doutrina, como independência orçamental, já que, conforme está consagrado constitucionalmente, dispõe de um orçamento próprio que é elaborado e aprovado pelos órgãos de governo próprio, com total independência do orçamento do Estado ou de qualquer outra entidade do sector público.

A circunstância de se estabelecerem relações estreitas entre o orçamento do Estado e o da Região, em virtude da inclusão naquele de verbas a serem transferidas para para este último, bem como de disposições em matéria de endividamento, leva a que se procure harmonizar técnicas e procedimentos.

Acresce, ainda, que a lei de enquadramento do Orçamento do Estado recolhe em grande medida princípios históricos relativos à elaboração do Orçamento que constituem pilares fundamentais de qualquer regime parlamentar, resultantes de uma longa luta pela afirmação do princípio da soberania popular em matéria financeira.

Assim, ao abrigo da alínea j) do artigo 56º, do Estatuto de Autonomia, na versão constante da Lei nº 9/87, de 26 de Março, o Governo Regional dos Açores apresenta à Assembleia Legislativa Regional a seguinte ante-proposta de lei de enquadramento do orçamento da Região Autónoma dos Açores.

#### b) artigo 2º

1- O Orçamento da Região Autónoma dos Açores é anual, sem prejuízo de, por razões de racionalidade económica ou por exigências da política de desenvolvimento regional, poderem nele ser integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais.

Justificação: a alteração embora tenha em grande medida carácter formal, visa acentuar que o princípio da anualidade, tradicionalmente

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

associado a razões de controlo político e de prudência de gestão, não pode prejudicar a necessidade de programação plurianual da economia.

c) artigo 3º

1- Sem prejuízo do regime de autonomia financeira, resultante da entrada em vigor da reforma da Contabilidade Pública, o Orçamento da Região Autónoma dos Açores é unitário e compreende todas as receitas e despesas da administração pública regional, incluindo as receitas e despesas de todos os organismos que não tenham natureza, forma ou designação de empresa pública ou de sociedade de capitais públicos, adiante designados por serviços e fundos autónomos.

**Justificação:** Tenta-se aqui conjugar a regra da plenitude orçamental com a referência ao regime de autonomia financeira, que deixará de ser excepcional por força da Reforma da Contabilidade.

Por outro lado e na medida em que as empresas públicas são uma figura em vias de extinção, incluiu-se igualmente uma referência às sociedades de capitais públicos que, nalguns casos, as poderão substituir.

d) artigo 4º

2- As receitas correntes serão, pelo menos, iguais às despesas correntes, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento o não permitir.

**Justificação:** A redacção proposta era a constante dos anteriores diplomas regional e nacional sobre enquadramento orçamental.

A preferência que lhe é acordada em relação à redacção constante da ante-proposta - e que corresponde à do artigo 4º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro - fica a dever-se a uma dupla ordem de razões:

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

Em primeiro lugar, parece ajustar-se mais ao disposto no Estatuto de Autonomia e, em especial, ao artigo 101º;

Em segundo lugar, levam-se em conta as críticas doutrinárias que foram dirigidas ao artigo 4º da Lei nº 6/91 e que põem, designadamente em evidência, a falta de rigor do conceito de equilíbrio nele defendido e a sua incompatibilidade com a técnica de classificação orçamental seguida (vd, Teixeira Ribeiro, "Reparos à Lei do Enquadramento do Orçamento", Boletim de Ciências Económicas, vol XXXIV, 1991, págs 295 e segs e Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol I, 4ª edição págs 374 e segs ).

Ao preconizar-se uma diferente solução para a problemática do equilíbrio orçamental, teve-se em conta que a Constituição não aponta qualquer critério substancial de equilíbrio orçamental, bastando-se com o mero equilíbrio formal ( igualdade entre receitas e despesas ), pelo que se julga que não há qualquer impedimento a que a Região opte pelo modelo agora proposto.

e) artigo 7º

3- São nulos os créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos.

**Justificação:** Inclui-se este número 3, que corresponde parcialmente à solução da Lei nº 6/91, para refoçar a importância da especificação e o significado que se atribui à transparência na gestão dos dinheiros públicos.

f) artigo 9º

Sugere-se o aditamento, no final do nº 2, da seguinte expressão: "bem como a necessidade de assegurar a convergência real entre a Região, o restante território nacional e a União Europeia".

EDUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

**Justificação:** Trata-se de integrar na própria lei de enquadramento do orçamento regional a ideia de convergência real, como objectivo orientador da política orçamental regional.

g) artigo 10º

Sugere-se o aditamento da seguinte expressão "... previstos na presente lei ou de outros que o Governo Regional julgue adequados para uma mais perfeita compreensão das opções orçamentais".

**Justificação:** Trata-se, por um lado, de melhorar a redacção, precisando quais são os anexos a que se alude e, por outro, de prever a possibilidade de o Governo juntar outros anexos que considere relevantes.

h) artigo 11º

Sugere-se a substituição do nº 2 pelo seguinte texto: "a indicação do montante das transferências provenientes do Estado ou de fundos comunitários com a explicitação de eventuais vinculações a que estejam sujeitos".

**Justificação:** Parece preferível identificar aqui as receitas que, a par com as provenientes do crédito público previstas no nº 3, irão acrescer às receitas próprias da Região.

i) artigo 13º

Sugere-se uma nova alínea e), com o seguinte teor: "outras transferências do exterior".

EQUARDO PAZ FERREIRA

PROFESSOR DA FACULDADE  
DE DIREITO DE LISBOA

Duvida-se da pertinência da actual alínea e) na presente situação, embora se possa admitir que a mesma se possa manter, por razões simbólicas.

Seria, porventura, adequado aditar uma alínea f), com o conteúdo seguinte: "subsídios regionais e critérios de atribuição".

No número 2 alínea e) do mesmo artigo e na sequência do que foi anteriormente sugerido, preconiza-se o aditamento da expressão: "e dos subsídios concedidos".

**Justificação:** Quanto à primeira proposta, trata-se de reconhecer a importância de eventuais transferências que não tenham por origem o orçamento do Estado. No caso da segunda, tem-se em especial atenção a importância que os subsídios têm no quadro da despesa pública regional.

#### j) artigo 14º

Propõe-se um novo nº 2 do seguinte teor "A apreciação e discussão do Orçamento Regional em plenário é antecedida de parecer da Comissão de Economia e Finanças e só se pode iniciar cinco dias após a publicação do parecer.

Seriam suprimidos os nº s 3, 4 e 5, passando o actual nº 6 para nº3.

**Justificação:** A redacção proposta harmoniza-se com aquilo que tem sido a prática parlamentar regional e corresponde, designadamente, ao disposto no Regimento da Assembleia Regional.

Caso se optasse por uma solução como a preconizada no texto que me foi enviado, parece que se limitaria, em muito, a discussão no plenário, tendo em atenção as características próprias do Orçamento Regional, o que contrariaria a desejável publicidade e solenidade da aprovação do Orçamento.