



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE RESOLUÇÃO RELATIVA AO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE OU, CASO ASSIM SE NÃO ENTENDA, DA ILEGALIDADE DOS ARTIGOS 83º, 84º, 85º, 88º E 89º DA LEI N.º 91/2001, DE 20 DE AGOSTO, COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N.º 2/2003, DE 28 DE AGOSTO, BEM COMO DO ARTIGO 3º DA LEI N.º 2/2002, DE 28 DE AGOSTO



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

## INTRODUÇÃO

Este parecer deve ser abordado como obedecendo apenas ao propósito de se considerar meramente complementar e de ser visto como um sumário e resumo do relatório que o acompanha como anexo, e, por sua vez, anexo da proposta de resolução que o antecede como exposição técnica.

Por isto, não tem a pretensão de acrescentar novidade de conteúdo a nenhum deles, mas tão somente o objectivo de proporcionar facilidade à compreensão da leitura dos dois.

Por isto, não procurará ser rico no conteúdo, antes acessível na forma.

Por isto, procurará ser directo e conciso, sistemático e preciso.

O seu objectivo não é o de melhorar o que já é bom nos outros dois documentos, mas de tornar mais incisivo e compreensível o que é longamente desenvolvido em ambos.

Por isto, em muitos casos será mais um roteiro de leitura do que uma nova leitura, que crescente algo à leitura dos dois documentos.

Para o efeito, considerará, sumariamente, quanto ao conteúdo e singularmente, quanto à ordenação, cada uma das seis alíneas seriadas de a) a f), que constam do requerimento e que compreendem as páginas XXXIV a XXXVII do Anexo da Proposta de Resolução.

## ALÍNEA A) RELATIVA AO ARTIGO 83º

## DA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO

Entende-se que as disposições contidas no artigo 83º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto são inconstitucionais, por violação do disposto nas alíneas j), p) e r) do n.º 1 do artigo 227º da Constituição e dos artigos 1º a 6º, 23º a 27º, 30º e 31º da Lei



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

das Finanças das Regiões Autónomas e ilegal por violação dos artigos 95º, 97º a 100º, 102º alínea g), 106º e 109º do Estatuto.

Confrontem-se as disposições invocadas e ajuíze-se da sua desconformidade com o chamado “bloco da legalidade regional”.

As alíneas em questão do artigo 227º da CRP estabelecem o seguinte, respectivamente:

As Regiões Autónomas têm o poder de “dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas e geradas, bem como de uma participação das receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas”; o poder de “aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração dos planos nacionais”; e ainda o poder de “participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social”.

Pelo que concerne às competências da Região, as disposições do artigo 83º da nova Lei de enquadramento do Orçamento acima citada, e com reflexo constitucional, constam dos seus números 1 e 3.

Este último número, porém, só contende com a Constituição na medida em que aplica às transferências orçamentais os artigos 84º e 85º da Lei em apreciação, pelo que a sua inconstitucionalidade/ilegalidade será apreciada com a análise destes artigos.

O número 1, pelo seu lado, determina que a aprovação e execução dos orçamentos da Região, por se integrarem no SPA “são obrigatoriamente efectuados de acordo com as medidas de estabilidade orçamental a inserir na lei do Orçamento, em conformidade com objectivos devidamente identificados para cada um dos subsectores, para cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento”.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

São, pelo menos, dois, os aspectos em que estas disposições ferem a Constituição.

Em primeiro lugar, no tratamento, inconstitucionalmente indiferenciado, como considera todos os subsectores do SPA, quando a Constituição e toda a doutrina e jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas apontam para a diferenciação constitucional entre os poderes que integram a autonomia económico-financeira das Regiões e as características dos restantes subsectores do SPA.

Esta Lei confunde o que a Constituição separa. Pretende unificar o que a Constituição diversifica.

Em relação à doutrina refira-se, por todos, Sousa Franco e Gomes Canotilho, precisamente a este respeito citados nos pontos 2.1 e 2.2 das páginas XIV a XVI do Anexo da Proposta de Resolução em apreciação.

Para a jurisprudência do Tribunal de Contas saliente-se o texto citado resumidamente no ponto 2.3 da página XXVII do mesmo Anexo e transcrito na íntegra no relatório da Comissão de Economia anexo a este parecer.

Quanto ao segundo aspecto de violação da constitucionalidade, e o mais importante dos dois, é o que torna dependente a aprovação e execução dos orçamentos regionais de medidas inseridas, ano a ano, no OE.

Esta disposição coloca directamente em causa a independência orçamental da Região, claramente estabelecida pela alínea p) do n.º 1 do artigo 227º da CRP acima transcrita, como, aliás, profusamente se demonstra no ponto 3.1 e 3.2, das páginas XVIII e XIX do Anexo da Proposta de Resolução em análise.

A inconstitucionalidade destas disposições é ainda agravada pelo desrespeito que traduzem pelo conjunto dos princípios gerais que, segundo os artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas devem regular as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, e estabelecem “ a definição dos meios de que dispõem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira para a concretização da autonomia financeira consagrada na Constituição” ( n.º1 do art. 1.º) e que,



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

segundo a alínea j) do artigo 227º da CRP acima citada, é a única sede constitucionalmente prevista, além dos Estatutos, para a definição daqueles princípios e dos meios da sua concretização.

A ilegalidade por infracção das normas estatutárias constantes dos artigos do Estatuto 95º, 97º a 100º e 106º é mais evidente ainda, se possível, porque, por um lado, o Estatuto condensa em dois artigos, ( 97º, n.º 1 e 99º) os princípios que a Lei de Finanças das Regiões desenvolve em 6 artigos e, por outro lado, trata-se de uma lei reforçada (a mais reforçada das leis reforçadas) com valor paramétrico e supralegislativo em relação a todas as leis da República, como se sistematiza no ponto 1.5, página X e XI do Anexo à Proposta de Resolução em causa.

## ALÍNEA B) RELATIVA AO ARTIGO 84º

## DA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO

Entende-se que padece de inconstitucionalidade o artigo 84º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, por violação do disposto nas alíneas j), p) e r) do n.º 1 do artigo 227º da Constituição, e dos artigos 1º a 6º, 23º a 27º, 30º e 31º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e de ilegalidade por violação dos artigos 95º, 97º a 100º, 102, alínea f) e 109º do Estatuto.

É importante salientar, antes de mais, como aliás se refere no número 4.3, páginas XX e XXI do Anexo da Proposta de Resolução, que, ao contrário do que, numa primeira leitura deste artigo se poderia ser induzido a pensar, o que se deve considerar inconstitucional, não é a possibilidade teórica e jurídica de se fixarem limites ao endividamento das Regiões Autónomas em determinadas condições concretas e obedecendo a critérios precisos e objectivos, mas a pretensa cobertura jurídica para a anulação de qualquer hipótese de recurso ao crédito, ano a ano e casuisticamente, a ser decidida pela Assembleia da República, sem subordinação a qualquer critério ou princípio ou vinculação a qualquer regra constitucional.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Em relação a esta matéria, a Constituição impõe o respeito, só nesta alínea j), a três fontes de regras. À regra constitucional da possibilidade de, **sempre**, poderem as Regiões dispor de “outras receitas,” que são precisamente as creditícias, como se esclarece no ponto 4.1, páginas XIX e XX do Anexo à Proposta de Resolução.

As outras duas são as consagradas no Estatuto e na Lei de Finanças das Regiões, que se abordarão de seguida.

A ilegalidade desta pretensa anulação da possibilidade de recurso ao endividamento das Regiões, através de empréstimos, é manifesta, em face da sua consagração estatutária explícita na alínea f) do artigo 102º e no artigo 109º do Estatuto.

Este, além disso, relaciona este recurso com as finalidades da autonomia financeira, e com a própria efectivação da autonomia política em si, ao falar, no n.º 2 do artigo 97.º da obrigação de as Regiões terem assegurados “os meios necessários à prossecução das suas atribuições, bem como a disponibilidade dos instrumentos adequados à promoção do desenvolvimento económico e social e do bem estar e da qualidade de vida das suas populações, a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferia e ao esforço de convergência económica com o restante território nacional e com a União Europeia”.

Tais objectivos estatutários são, seguramente, inalcançáveis, com a hipótese, aberta por este artigo da nova Lei Orçamental, de cerceamento total, ano após ano, do recurso ao endividamento.

Seria ainda o pretexto legal para desvincular o Estado dos domínios precisos de aplicação da solidariedade nacional discriminados no artigo 99º do Estatuto, segundo o qual, “a solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”.

Esta “espada de Dâmocles” financeira ainda é mais flagrante no seu desrespeito pelas disposições da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, por duas razões fundamentais.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

A primeira, é porque, nos artigos em que interpreta o alcance dos princípios gerais que devem orientar as relações financeiras entre o Estado e as Regiões, compendiados nos seus artigos 1º a 6º, a Lei de Finanças das Regiões já interpreta o princípio da solidariedade nacional no sentido de solidariedade recíproca

Assim, no n.º 1 do art.4º diz que “ o princípio da solidariedade nacional é recíproco e abrange o todo nacional e cada uma das suas parcelas, devendo assegurar um nível adequado de serviços públicos e de actividades privadas, sem sacrifícios desigualitários”.

E acrescenta no n.º 2 que este princípio “é compatível com a autonomia financeira e com a obrigação das Regiões Autónomas de contribuírem para o equilibrado desenvolvimento do país e para o cumprimento dos objectivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais, nomeadamente os que decorrem de políticas comuns ou coordenadas de crescimento, emprego e estabilidade e da política monetária comum da União Europeia”.

Apesar de já utilizar a terminologia da solidariedade recíproca, que poderia pensar-se ser uma das presumidas grandes inovações da nova Lei de Enquadramento do Orçamento e a dedução das inevitáveis consequências.

Estas últimas, ao contrário do que se constata na Lei Orgânica 2/2002, respeitam integralmente as regras estatutárias, nos artigos 23º, 24º, 25º, 26º e 27º em que a LFRA as explicita , nomeadamente em relação aos limites de endividamento, para os quais prevê tectos máximos, mas nunca a sua anulação e, além disso, respeita escrupulosamente as competências da Assembleia Regional.

A segunda razão é porque, embora, igualmente alicerçada no conceito de solidariedade recíproca, ao invés de concluir pela possibilidade da anulação de qualquer recurso ao endividamento, conclui-se pela exigência da sua ampliação em domínios concretos.

Ampliação às situações de catástrofes naturais (n. 4 do art. 5º).



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Ampliação para o financiamento de projectos de interesse comum ( n.º5 do mesmo artigo)

Ampliação para a participação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros nacionais de apoio ao sector produtivo a ser assegurado pelo Orçamento do Estado( n. 6 do mesmo artigo).

## ALÍNEA C) RELATIVA AO ARTIGO 85º

## DA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO

Entende-se que o artigo 85º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na versão da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto é inconstitucional, por violação do n.º 2 do art.225º e do n. 1 do artigo 229º e da alínea r) do n.º 1 do artigo 227º, todos da CRP; e dos artigos 1.º a 6º, 23º a 27º, 30º e 31º da LFRA, e ilegal por violar os artigos 95º, 97º a 100º, 102, alínea g), 106º e 109º, todos do Estatuto.

Resumem-se, a seguir, as razões e fundamentos do entendimento, que constam desenvolvidamente do capítulo 5, páginas XXIII a XXVIII do Anexo da proposta de resolução.

Pelo que respeita à questão da inconstitucionalidade, note-se, em primeiro lugar, que, ao contrário, do disposto sobre o endividamento no artigo 84º, este artigo 85º admite, de forma explícita, uma excepção à universalidade da sua aplicação aos subsectores do SPA.

É assim que se diz, na parte final do seu número 1, que esta aplicação se faz “sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social”.

Os aludidos compromissos do Estado não estão, nem especificados nem fundamentados, mas pressupõe-se que serão compromissos de raiz constitucional. E, seguramente, com sólida base nas tarefas fundamentais do Estado, como as expressas na alínea d) do art. 9º da CRP de “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre todos os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais,





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Só não se entende porque é que esses compromissos serão mais impositivos ou categóricos do que os constantes do n. 2 do art. 225º da CRP, em que se estipula que “a autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”.

Ou sejam de maior injunção do que a que consta do n.º 1 do artigo 229º em que se determina que “os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade.”

No número 2 deste artigo, reconhece-se que as possíveis reduções nas transferências orçamentais se devem subordinar aos “princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca” mas, em clara contradição com estes propósitos, elimina-se a fonte que lhes dava conteúdo operacional e regras objectivas para a sua efectiva aplicação. Que era, justamente a LFRA, no conjunto de disposições de aplicação que já atrás se salientou constarem dos números 4, 5 e 6 do seu artigo 5º e sobretudo, nas regras do artigo 30º sobre as transferências orçamentais e do artigo 31º sobre o Fundo de Coesão.

Em relação a este último, o que se tem de constatar é que se introduziu a ultra periferia na CRP, na sua última revisão, precisamente no artigo 9º, respeitante às “tarefas fundamentais do Estado” e que, na sua alínea g) lhe impõe “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”.

Pretende-se inclui-la no próximo Tratado Constitucional da União Europeia e por uma simples Lei de enquadramento do Orçamento pode-se anulá-la, ano a ano, em cada votação do orçamento.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

A conclusão é que não se pode continuar a falar, com consistência e conteúdo jurídico (que é o que aqui está em causa) de proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca.

Não se pode estar a simular, juridicamente, respeito pelos fins, quando se eliminam os únicos meios jurídicos disponíveis para os atingir.

A consequência é que, na teoria, e principalmente na prática só restam mesmo, nas relações financeiras entre o Estado e as Regiões, a desproporcionalidade, o arbítrio e a quebra total de solidariedade.

## ALÍNEA D) RELATIVA AO ARTIGO 88º

## DA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO

Entende-se que o artigo 88º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto, é inconstitucional por violar as alíneas o) e r) do n.º 1 do artigo 227º da CRP e ilegal por violação do n.º 1 do artigo 2º e dos artigos 46º e 49º do Estatuto.

A fundamentação desta inconstitucionalidade está, resumida e claramente, exposta no capítulo 6 do Anexo à presente proposta de resolução, páginas XXVIII e XXIX, mas pode dizer-se que este artigo 88º concede ao Ministro da Finanças um poder de exigir informações e impõe ao Governo Regional um dever de fornecê-las, que não tem qualquer esteio constitucional e, além disso, colide formalmente com a faculdade de auto organização prevista no acima citado artigo da Constituição.

A ilegalidade fundamenta-se, por um lado, na violação do quadro constitucional invocado no n.º 1 do artigo 2º do Estatuto e, por outro, por transformar o Ministro das Finanças no órgão executivo (directo) de condução da política (financeira) da Região e no órgão superior da administração (financeira) regional, com desrespeito do artigo 46º do Estatuto, e em criar, de facto, uma nova responsabilidade política para o Governo Regional, além da que o artigo 49º do Estatuto prevê perante a Assembleia Regional.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Para mais, esta obrigação de informação por parte do Governo Regional não é só reactiva, é também activa, pois passa a recair sobre ele, mesmo antes de lhe ser requerida qualquer informação. Resulta automaticamente, não só da ocorrência, mas também do perigo da ocorrência das situações, além do mais de âmbito impreciso, previstas no número 2 deste artigo 88º.

## ALÍNEA E) RELATIVA AO ARTIGO 89º

## DA NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO

Considera-se inconstitucional o artigo 89º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n. 2/2002, de 28 de Agosto, por violar o n.º 1 do artigo 229º e a alínea r) do n.º 1 do artigo 227º da CRP e os artigos 1º a 6º, 23º a 27º 30º e 31º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e ilegal por violação dos artigos 95º, 97º a 100º, 102º alínea g) 106º e 109º do Estatuto.

O conteúdo essencial deste artigo reduz-se à aplicação de sanções pelo incumprimento das regras previstas nos artigos 83º, 84º e 85º e do dever de informação previsto no artigo 88º.

A primeira consequência a retirar é que a inconstitucionalidade e ilegalidade daqueles regras e deste dever arrastam as sanções, igualmente, para a inconstitucionalidade e ilegalidade.

A segunda razão a aduzir é que as disposições constitucionais são claras e terminantes quanto às obrigações de solidariedade da República para com as Regiões e dos direitos de participação das Regiões e totalmente omissas em relação a punições directas ou indirectas para qualquer das duas entidades, pelo seu incumprimento como se pode comprovar, entre outras possíveis, pelas alíneas acima citadas dos artigos 227º e 229º da CRP.

Além disto, concretamente, os números 3 e 4 deste artigo devem considerar-se inconstitucionais por infracção do n.º 6 do artigo 112º da CRP, pois transferem para actos de outra natureza e de outra entidade – o Governo da República - a capacidade de suspender ou revogar alguns dos preceitos da Lei anual do OE aprovada pela Assembleia da Republica.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

## ALÍNEA F) RELATIVA

## AO ARTIGO 3º DA LEI ORGÂNICA N. 2/2002, DE 28 DE AGOSTO

Considera-se inconstitucional este artigo por violação dos artigos 226º, 227º (reserva estatutária e repartição de competências) e do n.º 3 do artigo 229º da CRP; dos artigos 1º a 6º, 23º a 27º, 30º e 31º da Lei de Finanças das Regiões, e ilegal, por violação dos artigos 95º, 97º a 100º, 102º alínea g), 106º e 109º do Estatuto.

Como exhaustivamente se esclarece e longamente se fundamenta nos pontos 1.3 e 1.4, páginas VII a XI do Anexo à presente proposta de Resolução, as disposições contidas no título V da nova Lei do Orçamento, a que este artigo 3º da Lei Orgânica se refere, na sua generalidade, são “matérias que integram a autonomia financeira regional, como sejam o poder orçamental, o poder de dispor de receitas para elas transferidas ou o de recorrer ao endividamento e constituem poderes das regiões identificados no artigo 227º, o que permite afirmar que se trata de matéria estatutária na sua dimensão essencial” (pag. IX do Anexo).

Este facto tem como consequência que o Título V é formalmente inconstitucional por desrespeitar a “reserva de estatuto” e o seu “conteúdo necessário”.

Este aspecto de inconstitucionalidade formal é ainda agravado pelo facto de se propor uma alteração substancial à Lei de Finanças das Regiões Autónomas, sob a forma da sua suspensão, que anula a aplicação à Região de garantias constitucionais e que significam o esvaziamento de poderes das Regiões por períodos indeterminados de tempo.

Como se conclui no Anexo à Proposta de Resolução, “a aceitar-se essa solução ter-se-ia encontrado a forma de eliminar a autonomia regional, a que a Constituição empresta uma tal importância que até a inseriu entre os limites materiais da revisão constitucional (alínea o) do artigo 228º).



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

## CONCLUSÃO

A conclusão sobre a inconstitucionalidade/ilegalidade de cada um dos seis artigos da nova Lei de Enquadramento do Orçamento e do artigo 3º da Lei Orgânica foi sendo retirada em cada uma das alíneas que dos mesmos se ocuparam. Restará uma conclusão final sobre a apreciação global das duas leis no seu conjunto.

As seguintes palavras do texto do Anexo à presente Proposta de Resolução parecem especialmente apropriadas para o efeito, apenas com ligeira adaptação:

“Tanto significará, na prática, que os poderes de decisão orçamental são transferidos para a Assembleia da República e para o próprio Ministro das Finanças, em clara violação do artigo 227º da Constituição.

Tal inconstitucionalidade é especialmente grave, porque não só não estão tipificadas as medidas de estabilidade, como aquelas que são identificadas –possibilidade de exclusão de recurso ao crédito por parte das Regiões e redução das transferências estaduais – constituem, também, elas próprias outras tantas inconstitucionalidades.”

Tudo considerado, pode concluir-se pela inconstitucionalidade/ilegalidade formal para o conjunto das duas leis em relação à generalidade dos princípios que as enformam. E pela inconstitucionalidade/ilegalidade material para cada uma das suas normas consideradas na especialidade.

Angra, 11 de Junho de 2003

O relator substituto

Lisuarte Machado

O presente parecer foi aprovado por maioria com os votos favoráveis do PS e abstenção do PSD.

O Presidente da Comissão

Dionísio Sousa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

# ANEXO



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

**RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE O ESTUDO TÉCNICO À LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO( LEI N.º 91/2001, NA REDACÇÃO DA LEI N.º 2/2002), QUE É TAMBÉM ANEXO AO PARECER DA COMISSÃO SOBRE A PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PS, REQUERENDO A INCONSTITUCIONALIDADE DA MESMA LEI.**

**ANGRA DO HEROÍSMO, 11 DE JUNHO DE 2003**



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

## INTRODUÇÃO

## A DECISÃO E AS CIRCUNSTÂNCIAS

A Comissão de Economia reuniu no passado dia 4 de Junho, na delegação da ALRA, na Terceira, para cumprir a Ordem de Trabalhos de que constava a análise e eventual decisão sobre o parecer solicitado ao Doutor Eduardo Paz Ferreira ( neste relatório passará a ser referenciado apenas por Parecer) relacionado com as questões da constitucionalidade e legalidade do diploma referido na capa deste relatório.

Efectuada a análise, que incidiu sobre os aspectos mais importantes da fundamentação constante das 35 páginas do texto para o conjunto das 17 conclusões que rematam o parecer e que vão no sentido de demonstrar a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade formal e material da supracitada Lei, foi decidido que seria elaborado um relatório sobre a matéria do Parecer, por consenso dos membros dos dois partidos presentes - PS e PSD - , mas contando também com o apoio do PCP, - antecipadamente expresso através do texto do ofício em que comunicava a sua posição - ( anexo I ).

Nada ficou decidido, em concreto e em pormenor, sobre o conteúdo do presente relatório, a não ser em relação ao seu sentido global, que seria o de recomendar às entidades parlamentares, que, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 280º da CRP, podem tomar a iniciativa de requererem a declaração de inconstitucionalidade, assim procedessem, e que o mesmo relatório se enquadrasse, como obviamente se impunha e também se analisou na reunião, nos limites das competências regimentais das comissões ( artigos 60º, 125º e 126º e ainda 148º do Regimento) e nas regras gerais sobre relatórios, contidas no artigo 57º do mesmo Regimento.

Esclareça-se, em tempo, que a questão sobre a atitude final a assumir pela Comissão em face do Parecer, foi suscitada, porque as condições concretas em que estas diligências foram atribuídas à Comissão de Economia podiam levantar dúvidas sobre o âmbito do mandato que lhe foi cometido por decisão da Comissão Permanente da ALRA, reunida em 16 de Julho de





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

2002, na sequência das propostas à mesma formulada pelo parecer desta Comissão de Economia, que se junta em anexo II a este relatório.

Esta decisão da Comissão de Economia sobre a elaboração do relatório ocorreu antes da entrega na Assembleia da proposta de resolução apresentada por deputados do PS, pedindo a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei de Estabilidade Orçamental e remetida à Comissão para emissão de parecer. Acabando, assim, por ficarem agendados para a mesma reunião da Comissão, a apreciação de dois documentos sobre a mesma temática e, no fundo, com conteúdo quase idêntico.

Em face desta circunstância, pareceu oportuno ao Presidente da Comissão orientar a elaboração do relatório da Comissão inicialmente previsto e do superveniente parecer sobre a referida proposta de resolução, de forma a se complementarem na sua função de informar o plenário sobre a matéria comum aos dois documentos.

Neste sentido, o Presidente da Comissão informou, por ofício, todos os membros da comissão da seguinte proposta de metodologia que se transcreve:

“O relatório sobre a consulta relativa à Lei de Estabilidade Orçamental e o parecer sobre o pedido de declaração de inconstitucionalidade desta mesma lei serão ajustados à circunstância de estes dois documentos, embora com objectivos e propósitos diferentes, serem coincidentes em grande parte do seu conteúdo.

Para que o relatório sobre o primeiro e o parecer sobre o segundo não sejam mera repetição um do outro, vai-se tentar elaborá-los a partir de duas perspectivas diferentes. O relatório incidindo predominantemente numa perspectiva que, talvez, possamos classificar de histórica e alternativa à solução adoptada pela Lei de Estabilidade Orçamental.

Genericamente pode dizer-se que vai incidir, com maior insistência ou desenvolvimento (possível), nos pontos 1 e 2 do capítulo I, ponto 1 do capítulo IV e ponto 4 do capítulo V, do texto do parecer do Doutor Paz Ferreira.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

O parecer, pelo seu lado, vai-se tentar que incida, sobretudo, nos aspectos de carácter técnico- jurídico”.

Na tentativa de concretização, no presente relatório, do ângulo que, porventura, demasiado ousadamente, se classificou de histórico-alternativo dividiram- se as considerações do relatório nos seguintes capítulos, na tentativa de enquadrar, simultaneamente, a história das posições recentes do parlamento açoriano, que corresponde em termos temporais, ao curto prazo,( melhor ainda, à chamada “curta duração”) com as linhas de força dominantes na história global do arquipélago, no estrito domínio das suas competências económico-financeiras, correspondente, na mesma perspectiva temporal, ao longo prazo ( melhor ainda também, à perspectiva dos fenómenos de “longa duração” histórica).

Assim, será a seguinte a arrumação do presente relatório por capítulos e tópicos de desenvolvimento:

CAPITULO PRIMEIRO – OS ANTECEDENTES PARLAMENTARES DIRECTOS;

CAPÍTULO SEGUNDO – OS ANTECEDENTES PARLAMENTARES INDIRECTOS;

CAPÍTULO TERCEIRO – OS ANTECEDENTES NO PERÍODO AUTONÓMICO;

CAPÍTULO QUARTO – VISÃO SUMÁRIA DOS ANTECEDENTES NO PERÍODO PRÉ AUTONÓMICO;

CAPÍTULO QUINTO – UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL;

CONCLUSÕES

Provavelmente, não terá ficado evidente, da sistematização enunciada, que ela tem como ponto de charneira ou de referência principal, para a análise da Lei de Estabilidade Orçamental, o acontecimento que, em termos de independência/autonomia financeira das Regiões e até ao surgimento deste diploma, parecia ser o desenlace ou a evolução final de um longo processo político- histórico, em relação ao qual não se considerava possível admitir



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

qualquer regressão e só se admitia a hipótese de paragens, como pausas forçadas, para novos aperfeiçoamentos.

Este acontecimento-charneira, que parecia marcar o antes e depois definitivo, em termos de solução final, para a tormentosa questão da independência/autonomia financeira das Regiões é a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, - Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro - que os próprios textos jurídicos que alicerçam a autonomia insular – A Constituição e o Estatuto – colocam como fecho do quadro completo, daquilo que alguns autores classificam como “ o bloco da legalidade regional” ou o “ núcleo estável e irreformável” da Autonomia ( cfr. Parecer, pág. 13).

Esta perspectiva, pode mesmo afirmar-se que encontra expressão plena e verdadeira consagração constitucional na alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP.

Sublinhe-se que a epígrafe deste artigo é precisamente “Poderes das regiões autónomas,” e sublinhe-se ainda que a alínea j) é uma das poucas alíneas, deste longo artigo de 22, totalmente nova no seu conteúdo, introduzida pela última revisão constitucional de 97, ao estipular que compete às Regiões Autónomas “Dispor, **nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas,**” das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como nas receitas tributárias do Estado, estabelecidas de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas”.

Embora o texto desta nova alínea e desta alínea nova, se deva, justamente, classificar da síntese constitucional perfeita de uma longa e complexa evolução histórica, neste domínio das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, de tal modo que, na linha do célebre exemplo hegeliano, se poderia considerar, tanto como a semente, que contém toda a árvore futura, ou como a árvore presente, que já estava toda, na aparente insignificância da semente, apesar disto, o texto correspondente do Estatuto não é menos taxativo e terminante:

“ A autonomia financeira da Região exerce-se no quadro da Constituição, do presente Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas”( n.º 1 do artigo 97.º do Estatuto).



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Torne-se claro, mais uma vez, que é a este complexo legal matricial, que autores como Sousa Franco designam pela terminologia forte de “constituição económico-financeira de cada região, constituída pelo bloco da Constituição do Estado Português e pelo respectivo estatuto” e acrescentam mesmo que “o modelo constitucional concebeu a região autónoma, na perspectiva financeira, como um pequeno Estado dotado da plenitude dos poderes financeiros do Estado no seu território”.(cfr. Parecer, pág. 14).

Não parece descabido adiantar desde já neste relatório, como conclusão prévia e pelo que atrás fica dito, que será de muito duvidosa constitucionalidade e legalidade qualquer diploma, que se situe fora deste bloco matricial, como é, reconhecidamente, o caso da Lei em apreço e, inquestionavelmente, se coloca em clara ruptura com o sentido global da evolução histórica neste domínio.

## CAPÍTULO PRIMEIRO

## ANTECEDENTES PARLAMENTARES DIRECTOS

Nesta categoria se pode classificar a mais recente tomada de posição desta Assembleia sobre a chamada Lei de Estabilidade Orçamental, constituída pelos dois pareceres, em resposta a “audição da última hora” da Assembleia da República, como bem se refere no Parecer (pág. 33), em Julho de 2002, e como se afirmou nos pontos 1 e 2 do primeiro daqueles pareceres (Anexo II ) e se reafirmou no segundo parecer (Anexo III) nos termos seguintes:

“Mais uma vez, é manifesta a preocupação da Assembleia da República, em reduzir ao mínimo o grau de participação das Regiões Autónomas e dos seus órgãos de governo próprio, na discussão deste tema da maior transcendência para o seu futuro.

Mínimo, naquilo que a Assembleia da República fez, por força da lei, na audição anterior sobre a versão inicial da proposta. Mínimo, naquilo que agora está fazendo, na audição sobre as alterações na especialidade” (Anexo III, pág. 3).



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Se se acentua este aspecto de procedimento deste órgão de soberania não é apenas para repisar e agravar um capital de queixa, mas porque este aspecto assume significado constitucional como se sublinha no Parecer( pág. 33) ao salientar-se que “estando em causa a definição da política financeira e orçamental, era constitucionalmente imperioso associar as Regiões, que, no entanto, se viram afastadas de intervir, juntamente como os órgãos de soberania na sua definição.

E acrescenta-se: “Ora como sustentam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a realização desta participação deveria incluir ao menos o direito de os governos regionais serem ouvidos na definição dessa política”.

Significado mais importante assume esta circunstância do procedimento da consulta no momento da apresentação da proposta porque, nem as alterações introduzidas na especialidade, alteraram esta marca original de retrocesso histórico e constitucional que aquele procedimento revelou.

Com efeito, nem a criação, pelo artigo 82º daquela Lei, do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo alterou aquela marca de nascimento.

Como se conclui no Parecer( pag. 34 ) “ com a criação deste conselho apenas se tem por assegurada a consulta dos governos regionais sobre a **execução** das medidas preconizadas pela Lei de Estabilidade Orçamental, ficando assim excluída a sua intervenção na **definição** dessas políticas” como a CRP repetidamente consagra no artigo 227º. ( cfr. ainda o Parecer, pag. 30 e 31).

Aliás, sobre este mesmo assunto, já se relevava no Parecer que a “solução podia ter sido obtida através da criação de mecanismos de cooperação entre o Governo da República e os Governos Regionais, via que o legislador decididamente recusou”. ( Pag. 29 ).

De passagem, não deixa de ser oportuno trazer a “talhe de foice”, ainda a propósito da composição daquele Conselho de Coordenação, prevista no n.º 3 do artigo 82º da Lei 2/2002, a observação que, no Parecer ( pag. 29 ) se faz sobre o artigo 88º ( violando também este a Constituição.):



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

“ Nem se diga que com a expressão “ os organismos que integram o sector público administrativo” o legislador pretendeu referir o Governo Regional, reconduzindo-o a uma categoria equiparável a um fundo ou serviço autónomo, pois, então, a inconstitucionalidade seria ainda mais grosseira”.

Com efeito, na composição daquele Conselho, pelas alíneas c) e d) do referido número 3, de duas uma, ou se elevou ou equiparou os representantes da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias, à categoria de órgãos de dimensão regional ou se equiparou “os secretários dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira responsáveis pela área das finanças” a órgãos de dimensão local ou autárquica, como se se tentasse reproduzir o Comité das Regiões da UE, precisamente naquilo que os órgãos de governo próprio das Regiões sempre aspiraram a ver alterado.

Mesmo nestes aspectos, se revela a viragem centralista que enforma e perpassa por toda a Lei de Estabilidade Orçamental. Mais uma vez, em ruptura regressiva com o sentido da evolução histórica mais recente das relações entre a soberania e as autonomias.

Travar a história, destaca-se, sempre, como umas das metas ( ou obsessões) continuamente presentes nas linhas e entrelinhas do diploma.

Como já se acentuava no parecer da Comissão de Economia, de 18 de Julho de 2002, “trata-se de um retrocesso histórico inaceitável e do retorno à arbitrariedade total, que nem a UE aplica aos seus Estado Membros, mas que os órgãos de soberania se propõem retomar, ao arrepio da lógica e da história, para com as suas Regiões Autónomas”. ( Anexo III, pag. 5).

## CAPÍTULO II

## ANTECEDENTES PARLAMENTARES INDIRECTOS

Nesta classificação pretende-se incluir a tomada de posição deste Parlamento, que, directamente, incidiu sobre a abortada tentativa de revisão da Lei de Finanças da Regiões Autónomas, que ocupou as iniciativas e preocupações políticas do Estado e da Regiões Autónomas, durante quase



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

todo o ano de 2001 e que, no âmbito parlamentar, resultaram num parecer elaborado pela Comissão de Economia em nome da Assembleia Regional, em Novembro de 2001.(Anexo IV).

Apesar do pronunciamento desta Assembleia respeitar directamente à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, tem uma dimensão que a ultrapassa e se repercute na apreciação da presente Lei, quanto mais não fosse porque o seu artigo 3.º adita àquela lei de 98 o artigo 48.º- A, que prevê explicitamente a auto-suspensão, para mais por tempo incerto, da aplicação das normas mais importantes da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Neste caso, tentou-se dar mesmo conteúdo jurídico explícito à obsessão de travar a história. Só que a travagem resultou num choque frontal com a Constituição e o Estatuto. Nomeadamente, com as disposições conjugadas do n.º 3 do artigo 229º e da alínea t) do artigo 164º, da primeira .

Como se afirma no Parecer ( pag. 8 ), “não se afigura que a circunstância de se tratar de uma suspensão e não de uma alteração do regime deva levar a conclusões diversas, (sobre a sua inconstitucionalidade) uma vez que não existe, de facto, forma mais hábil de esvaziar por completo os poderes das Regiões, do que suspendê-los por períodos indeterminados de tempo. A aceitar-se essa solução ter-se ia encontrado forma de eliminar a autonomia regional, a que a Constituição empresta tal importância que até a inseriu entre os limites materiais da revisão constitucional”.

O que é incontestável é que, se os efeitos jurídicos desta suspensão se afiguram carecer de suporte constitucional, o seu efeito político resultou em pleno, tendo afastado do horizonte histórico mais próximo, as preocupações e objectivos, que, durante todo o ano de 2001, pareciam perfeitamente exequíveis.

A este respeito, atente-se nas observações que encerravam o parecer da Comissão de Economia sobre as alterações à Lei de Finanças das Regiões Autónomas:

“Em síntese, a Comissão de Economia, em nome e em representação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, é de parecer que as obrigações assumidas por Portugal junto da União Europeia não podem obstaculizar a introdução de melhorias técnicas na Lei de Finanças das



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Regiões Autónomas, que recolham o resultado da experiência da sua vigência e a aproximação do Estado ao cumprimento das suas obrigações constitucionais de solidariedade, em matéria de apoio financeiro à s Regiões Autónomas e, em simultâneo, a manutenção dos actuais critérios casuísticos à limitação do endividamento regional”.

Acrescentava-se ainda: “ A opção caberá à República. Não pode é ser adiada...”( Anexo IV, pag. 7).

Hoje corrigiríamos o texto: Não podia ser adiada, para a perspectiva histórica de 2001. Em 2003, vivemos em pleno parêntese histórico e no adiamento institucionalizado. O Governo e a Assembleia da Republica abriram o parêntese com esta Lei. Por agora, só o Tribunal Constitucional parece em condições de poder fechá-lo.

## CAPÍTULO TERCEIRO

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS NO PERÍODO AUTONÓMICO

Como refere Eduardo Paz Ferreira “ a autonomia económico-financeira (das Regiões Autónomas) prevista na Constituição de 1976 vai muito mais longe do que se previra em experiências anteriores, configurando-se uma verdadeira situação de independência orçamental, que não tem paralelo nas finanças públicas portuguesas”

(cfr. Estudos de Direito Regional, vol. 1, pag. 133)

Precisando o âmbito desta autonomia, o mesmo autor afirma que, “se nos cingirmos ao tratamento que a Constituição dispensa às regiões autónomas vemos que está consagrada a autonomia orçamental, ou seja, a faculdade de as regiões disporem dos seus próprios orçamentos, aprovados pelos seus órgãos de governo próprio; a autonomia de contas, traduzida na faculdade atribuída às regiões de aprovarem elas próprias as suas contas; a autonomia patrimonial consubstanciada na atribuição de um património próprio de que as regiões podem livremente dispor e incluindo a faculdade de endividamento, e o poder tributário nos seus diversos aspectos, enquanto dos estatutos regionais resulta a existência de uma autonomia de tesouraria e de crédito”.





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

( cfr. As Finanças Regionais, pag. 267 e Parecer, pág. 15 )

Em sentido semelhante, embora com terminologia diversa, sistematiza estes poderes Sousa Franco referindo, “desde logo, a autonomia patrimonial plena, que tem como substrato a própria personalidade político-jurídica, nos termos do n.º 1 do art. 227.º da CRP. Por outro lado, e claramente, um poder de planeamento e um poder orçamental inteiramente autónomos, relativamente aos órgãos da República. Poder de planeamento e poder orçamental, ambos configuram situações de independência orçamental quando se exercem através da aprovação de um plano económico regional e da aprovação de um orçamento regional que cabem, um e outro, ao Parlamento, sob proposta do Governo Regional.”

(cfr. Finanças Publicas e Direito Financeiro, 1986, pág. 204)

Foi ainda o mesmo Sousa Franco que chamou “ a atenção para a diversidade de situações normalmente abrangidas pela ideia de autonomia financeira, tentando, por isso mesmo, criar um novo conceito, o de **independência financeira**, situação que tendencialmente teria como características mais significativas: uma total separação entre o orçamento da entidade independente e o OE; a existência de processos próprios de elaboração e aprovação dos orçamentos independentes; a existência de formas próprias de execução e controlo dos orçamentos e a sujeição a regimes de contabilidade pública diversos”;

(cfr. Paz Ferreira; Finanças Regionais, 1985, pág. 266)

Em paralelo com esta sistematização, teorizou o citado Paz Ferreira:

“A autonomia financeira definir-se-á, então, por contraposição à situação do Estado, como a medida de liberdade outorgada a certas entidades públicas infra-estaduais em matéria de finanças publicas. Trata-se, portanto, de uma situação em que a certas entidades é dada a possibilidade de obterem receitas que podem afectar à cobertura de despesas com uma certa margem de discricionariedade.

Só que dentro desta ideia muito genérica, é possível encontrar uma multiplicidade de situações e uma grande variedade na extensão dos poderes próprios, ou, por oposição, das tutelas que o Estado exerce nesta matéria sobre estas entidades”.

(cfr. Finanças Regionais, 1985, pág. 266)



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Neste domínio financeiro, como, aliás, aconteceu no domínio legislativo com o Tribunal Constitucional, as imprecisões conceptuais do nosso modelo constitucional de autonomia acabaram por ser clarificadas e densificadas pelo Tribunal de Contas.

Como se refere no Parecer( pág. 16 ) foi a secção regional dos Açores do Tribunal de Contas que, no seu parecer sobre a conta da Região de 1987, acabou por completar aquela sistematização da autonomia financeira regional, nos termos seguintes:

“Da análise dos preceitos constitucionais e estatutários que atribuem à Região Autónoma dos Açores autonomia financeira, tem de concluir-se que esta autonomia tem uma amplitude maior que a que vem definida na alínea b) do n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho, que caracteriza como serviços com autonomia financeira os que, “além de autonomia administrativa possuam contabilidade e orçamento privativos, com afectação de receitas próprias às despesas da sua manutenção”.

É que, para além das prerrogativas constantes da definição citada, as Regiões:

- Exercem poder tributário próprio, ainda que dentro dos limites a fixar em lei;
- Têm plano próprio, aprovado pelos seus próprios órgãos;
- O orçamento e as contas são aprovadas pela Assembleia Regional e não pelos órgãos de soberania;
- Podem recorrer ao crédito interno e externo;
- Dispõem de tesouraria própria;
- Têm património próprio.”

Conclui-se que “ parece, assim, mais apropriada a definição dada pelo Prof. Sousa Franco como “a medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades infra-estaduais” ou, não muito diferente desta, a de Paz Ferreira, como “a medida de liberdade outorgada a certas entidades públicas infra-estaduais em matéria de finanças públicas”  
(cfr. JO, II Serie, n.º 25, de 22 de Junho de 1989)

A ilação que, porventura, se retirasse da leitura destes textos, todos eles cronologicamente situados entre 1976 – a Constituição, e 1989 – o parecer



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

do Tribunal de Contas, no sentido de se concluir por uma evolução consensual, pacífica e linear, sobre as questões do conteúdo e do âmbito da autonomia financeira das Regiões Autónomas, sofreria um cruel desmentido dos factos históricos.

Pelo contrário, a história demonstra, com numerosos exemplos, que aquela evolução foi atribulada, conflituosa, com várias tentativas do poder da Republica para travar ou adulterar as disposições constitucionais e estatutárias e, sobretudo, subsistindo sempre, para além das disposições constitucionais e dos normativos estatutários, vasto campo de indefinição e de conflito.

Alguns exemplos comprovativos. Todos de carácter legislativo. Dois, em que a legislação da Republica foi longe demais, em prejuízo das Regiões. Mas outros se podiam acrescentar, em que a legislação ficou aquém do necessário, também em prejuízo das Regiões.

O Decreto-Lei n.º 92/89, de 28 de Março (Anexo V) é a primeira tentativa de criação de um organismo, que se pode considerar o antepassado do Conselho de Coordenação previsto no art. 82º da Lei n.º 2/2002, só que era apresentado como de finalidade informativa e não consultiva e instituía, como se diz no seu preâmbulo, “um sistema informativo que, em paralelo com a actividade decorrente da execução dos orçamentos próprios das Regiões Autónomas, evidencie o volume e a natureza dos recursos que para elas são canalizados.”

Na prática, este diploma, que invoca “a unidade nacional das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial bem como o estabelecimento de relações entre o Governo e os Governos Regionais, assentes em parâmetros de rigor e objectividade”, pouco mais faz do que criar para as regiões um dever de transmissão de informações ao Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Publicas, para mais centralizado nos gabinetes dos Ministros da República.

Como bem observou Paz Ferreira, “tal sistema informativo, que até levantava dúvidas de constitucionalidade, correspondeu a um movimento de banalização das autonomias regionais e à tentativa de assegurar a sua sujeição às opções de política orçamental nacional e não trouxe qualquer



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

ajuda para a solução dos problemas, então existentes, no modelo de financiamento das autonomias”.

Pior exemplo ainda que o anterior é o Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro ( Anexo VI).

As suas motivações, invocadas no preâmbulo, repetiam as do diploma de 89 e, ao mesmo tempo, pareciam antecipar as da Lei de Estabilidade Orçamental de 2002.

“ A extensão às finanças regionais do esforço de disciplina financeira que progressivamente se tem vindo a estender do Orçamento do Estado à generalidade dos entes públicos, aliada à maior clareza e objectividade que se pretende ver imprimida às relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, torna indispensável regular o modo de financiamento dos défices regionais no quadro dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”.

Sendo o objectivo deste diploma estipular condições gerais e quantificadas ao endividamento das regiões, a invocação do Estatuto não deixa de ser curiosa porque colide frontalmente com a disposição estatutária mais relevante nesta matéria e que está prevista na alínea d) do art. 30º, reservando para a Assembleia Regional a competência para autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos e outras operações de crédito e estabelecer as respectivas condições gerais.

Outra curiosidade que revela é a atitude persistente de uma determinada concepção financeira sobre as autonomias, que centra e reduz a sua perspectiva sobre elas à questão do défice.

Esta preocupação distorcida é facilmente evidenciada se considerarmos que o diploma foi elaborado ao abrigo de uma autorização legislativa que previa “a definição do enquadramento legal do financiamento das regiões autónomas estabelecendo, designadamente o regime jurídico de contracção dos empréstimos com o objectivo de obter os meios indispensáveis aos investimentos normais ao seu desenvolvimento económico e social, sempre no âmbito e com as limitações da política de equilíbrio orçamental e de diminuição do défice público”.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Na observação de Paz Ferreira, “dir-se-ia, então, que o sentido mais provável de tal norma de autorização seria o da elaboração de legislação que regulasse o quadro de relacionamento financeiro entre o Estado e as regiões, por forma a que elas pudessem dispor, na própria expressão utilizada dos “meios indispensáveis aos investimentos normais ao seu desenvolvimento económico e social”.

Assim não sucedeu, no entanto, e o diploma quedou-se pela previsão da necessidade de uma autorização anual, a conceder na própria Lei do Orçamento e que não sejam prejudicados os objectivos macro-económicos e as orientações da política monetária traçados pelos órgãos de soberania” (cfr. Estudos de Direito Financeiro Regional, 1995, pág.100)

Atendo-nos à perspectiva do sentido da evolução histórica desta questão em que se decidiu colocá-la neste relatório, o que resta considerar é, se todos estes esboços de soluções de precária coerência e consistência constitucional e estatutária, que podem mesmo ter configurado uma etapa necessária, até se ter encontrado a solução satisfatória na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, em 1998, que sentido fará, em 2003, voltar sobre os próprios passos da história e retomar questões e soluções que a própria história já superou e arrumou no seu arquivo morto.

## CAPITULO QUARTO

## VISÃO SUMÁRIA DOS ANTECEDENTES NO PERÍODO

## PRÉ AUTONÓMICO

Todos os autores, que se tem ocupado do surgimento e da evolução dos movimentos autonómicos nos Açores, tem salientado a sua singularidade em relação a outras formas de regionalismo político, por terem colocado, a autonomia financeira como a questão central, desde as suas primeiras manifestações organizadas no finais do século XIX.

Sigamos, por todos esses autores, as considerações, que, sobre o assunto, desenvolve Sousa Franco:



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Diz ele: “A leitura dos textos das “forças vivas”, dos primeiros projectos legislativos, do próprio Decreto de 2 de Março de 1895, mostra-nos que a autonomia financeira aparecia como a questão central da autonomia. Notava-se agudamente na exposição das forças vivas de 1892 que nos três distritos insulares dos Açores incidia um sacrifício fiscal e havia uma produtividade fiscal muito superior à do continente; que neles as receitas eram superiores às despesas – o que significa que havia desvio dos respectivos rendimentos fiscais criados, para a cobertura de despesas que não eram de interesse regional; e que, apesar disto, os subsídios da Juntas Gerais tinham de ser, caso a caso, implorados ao Governo, num sistema que era lento e burocrático.

Para citar da exposição: “paquete vai, pacote vem e não há hospital” - e num sistema que era, de algum modo, ilusório. A mesma exposição também diz: “as obras do Estado têm-se tornado a fábula das gentes.”

Assim, de algum modo a autonomia financeira aparece, pois, como a pedra de toque e o ponto central da reivindicação da autonomia.

No domínio financeiro solicitava-se que este regime autonómico se caracterizasse pela garantia que na Região ficassem as receitas nelas geradas.

Com acrescenta Sousa Franco, “a fórmula da “Representação das forças vivas aos Srs. Deputados da nação portuguesa, de junho de 1893”, é aliás, mais ampla do que a mera imputação territorial da receita, visto que se refere à origem da receita na Região, o que constitui de algum modo o ponto central da questão autonómica na sua primeira formulação.

Também o Decreto de 1895 vai nesse sentido. Embora as deliberações das Juntas Gerais estejam sujeitas a intervenção tutelar, a verdade é que se tomam nele providências muito concretas para que o produto dos impostos arrecadados nos distritos neles permaneça e para que surjam impostos próprios, isto é adicionais aos impostos directos gerais”.

Resumindo as vicissitudes dessa etapa histórica e reportando-se a evolução histórica posterior resume ainda Sousa Franco:



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

“Este regime teve altos e baixos, sofreu uma aplicação meramente parcelar, e foi fortemente restringido, apesar do fogacho autonómico do Decreto de 14 de Fevereiro de 1928, pela reforma financeira de Salazar.

Não era possível o salazarismo sem uma forte centralização financeira. Essa forte centralização financeira manteve um germe ou sucedâneo de poder tributário nos adicionais e, porventura, na transferência de impostos gerais do Estado prevista no Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (1940).

Estas reformas provocaram fortíssima restrição jurídica, e ainda maior restrição financeira, na prática de esperança que o estatuto autonómico havia criado.”

(cfr. A Autonomia Tributária das Regiões, 1987, pág. 86)

Como conclusão deste relance sumário sobre o sentido destes antecedentes da proto-história da autonomia financeira salientem-se apenas dois aspectos.

Em primeiro lugar, a aparente facilidade com que, na sua formulação inicial, aparece a questão financeira central das receitas cobradas e geradas localmente. A exigência da sua aplicação local exclusiva e a convicção da sua suficiência.

Ressalta o contraste com a dificuldade do seu acolhimento pleno na Constituição actual, que só acaba por ser definitiva e totalmente assumida em 1997, resistindo a quatro versões constitucionais e a vinte e três anos de Autonomia e a dificuldade ainda maior da sua aplicação efectiva que ainda hoje persiste, estando já a decorrer 6 anos sobre a constitucionalização daquele critério.

Em segundo lugar, o risco sempre presente de aplicações limitadas e parcelares das disposições jurídicas e, sobretudo, da retoma de soluções de tendência centralizadora.

Assinalou-o Sousa Franco no texto citado para a proto-história da Autonomia.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Salienta-o Paz Ferreira no Parecer, para a fase actual da Autonomia, ao afirmar, em relação à Lei de Estabilidade Orçamental, que “ a solução encontrada pelo legislador é, de facto, enformada por um forte movimento centralizador em matéria de finanças públicas que o levou, designadamente a esquecer que, coerentemente com a Constituição de 1976, a Lei de Enquadramento Orçamental é essencialmente uma lei de enquadramento do Orçamento do Estado, ainda que defina princípios gerais para os outros orçamentos públicos dentro de uma linha que vinha sendo aceite pela jurisprudência constitucional.

A Lei Orgânica n.2/2002 foi, no entanto, mais longe, não se ficando pela enumeração de regras gerais de carácter formal, para dar um salto qualitativo, passando a consagrar soluções de fundo comuns para os orçamentos públicos, solução que é logo à partida de constitucionalidade duvidosa, na medida em que a melhor interpretação da alínea r) do artigo 164º da Constituição – confortada, aliás, pela prática legislativa anterior – vai no sentido da existência de diferentes leis de enquadramento para os orçamentos dos diversos subsectores administrativos.” (Pág. 2 e 3)  
Sem qualquer exagero pode-se aplicar ao actual ciclo da Autonomia Regional iniciado com a Lei de Estabilidade Orçamental aquilo que Sousa Franco afirmou para fase pré-autonómica:

Trata-se de uma fortíssima restrição jurídica e ainda maior restrição financeira, na prática de esperança que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas havia criado.

## CAPITULO V

## UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL

Um modelo possível de alternativa à solução adoptada pela Lei de Estabilidade Orçamental seria o seguido em Espanha, tal como se encontra resumido no Parecer a páginas 19 e 20 para onde se remetem os interessados no seu conhecimento.

Àquele texto apenas se acrescentam as considerações seguintes:





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Embora a Constituição Espanhola não contenha nenhuma disposição paralela à contida na alínea r) do art. 164º da CRP, que reserva para a Assembleia da República, apenas o “regime geral de elaboração e organização dos Orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”, nem que os órgãos de soberania tenham de subordinar-se à imposição resultante das normas conjugadas dos artigos 229º n.º 3 e 164, alínea j), isto é, que as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas são reguladas através da lei que estabelece o regime de finanças das regiões – precisamente a Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro; apesar de tudo isso, no preâmbulo da lei espanhola de estabilidade orçamental prevê explicitamente que, mesmo as disposições comuns de aplicação “a todas as administrações públicas” mas, “respeitando o âmbito da autonomia financeira que o artigo 156 da Constituição reserva para as Comunidades Autónomas e que lhes permitirá tornar efectivo este objectivo, em conformidade com as suas normas próprias e através dos procedimentos que, em cada caso, elas considerem adequados”.

Em relação à própria Lei Orgânica que estabelece as normas complementares específicas para as Comunidades Autónomas, são de realçar as disposições seguintes, constantes dos artigos 3º, 4º e 6º:

São as próprias Comunidades Autónomas que “podem adoptar as medidas legislativas e administrativas que considerem convenientes para atingir o objectivo de estabilidade orçamental”;

É o Governo da Nação que vela pelo cumprimento do princípio de estabilidade orçamental, mas “sem prejuízo das competências do Conselho de Política Fiscal e Financeira”, entidade encarregada de coordenar a política orçamental do Estado e das Comunidades;

“As situações excepcionais de défice orçamental que afectem as Comunidades deverão ser justificadas mediante a exposição das causas que as originam e a identificação das receitas e despesas que as produzem e requerem a formulação de um plano económico-financeiro de saneamento a médio prazo para a sua correcção”;

As Comunidades “que provoquem ou contribuam para produzir o incumprimento das obrigações assumidas pela Nação como consequência do Pacto de Estabilidade e Crescimento assumirão, na parte que lhes seja



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

imputável, as responsabilidades que tenham derivado de tal incumprimento”;

É o Conselho de Política Fiscal e Financeira das Comunidades que “determinará o objectivo de estabilidade orçamental correspondente a cada comunidade”

É este mesmo Conselho que tem a competência de emitir a informação prévio para o Governo “sobre o objectivo de estabilidade que se estabeleça para o conjunto das Comunidades, além de adoptar o acordo sobre a determinação dos objectivos individuais para cada uma delas e decidirá acerca da idoneidade das medidas contidas nos planos de correcção económica-financeira que as Comunidades em situação de desequilíbrio orçamental deverão adoptar”;

Como conclusão sobre este modelo de solução, para a conjugação dos interesses e compromissos da soberania perante o exterior e as suas obrigações constitucionais perante as Autonomias, parece que bastará o considerando que figura no preâmbulo da lei orgânica espanhola:

“Ela estabelece nos seus artigos, “ com o máximo respeito pelo princípio da autonomia financeira das Comunidades Autónomas, os mecanismos jurídicos necessários para assegurar a consecução dos objectivos da estabilidade orçamental por parte das Comunidades Autónomas.

Compatibilizam-se, assim, por um lado, os o dever do Estado de garantir o equilíbrio económico interno e externo com o âmbito da autonomia financeira que o nosso ordenamento jurídico, e, na sua base, a Constituição atribui às Comunidades Autónomas”.

## CONCLUSÕES

As conclusões resultantes da exposição e desenvolvimento da temática própria de cada capítulo desta relatório foram sendo explicitadas no final de cada um deles. Resta uma breve síntese final.

Na perspectiva histórica assumida para este relatório, não podem restar dúvidas sobre o retrocesso e a regressão histórica, em termos autonómicos



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

gerais e em termos de autonomia financeira em particular, que representam as soluções adoptadas pela Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto.

A própria solução de emergência, por tentativa de respeito meramente formal pelas imposições da letra da Constituição, de suspensão da aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas têm este pressuposto de regresso a um passado já completamente revoluto.

Em concreto, comprovou-se que a solução assumida por aquela Lei significa o retrocesso a fórmulas incipientes que datam do fim da década de 80 e início dos anos 90. Talvez, justificáveis, então, como ensaio para o futuro. Totalmente injustificáveis, hoje, como mero fenómeno de fixação cultural e política que são.

Em termos constitucionais e estatutários também se pode considerar que ficou demonstrado, da forma lateral, que, deliberadamente se assumiu neste relatório a inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei de Estabilidade, no seu duplo aspecto formal e material. No aspecto formal, porque pretende legislar sobre competências regionais em matéria económico-financeira fora dos limites do quadro legal imposto pela Constituição, pelo Estatuto e pela Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Mas também no aspecto material, porque o conteúdo concreto das suas disposições, nomeadamente, as compreendidas nos seus artigos 3.º, 83.º 84.º 85.º 88º e 89º desrespeitam as normas constitucionais e estatutárias que as regulam.

A justificação pormenorizada destes últimos aspectos remete-nos, porém, para o parecer sobre a proposta de resolução sobre esta matéria em apreciação nesta Comissão.

Angra, 11 de Junho de 2003

O relator substituto

Lizuarte Machado

O presente relatório foi aprovado por maioria, com votos favoráveis do PS e abstenção do PSD.

O Presidente da Comissão

Dionísio de Sousa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

# ANEXOS



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

# ANEXO I



*GRUPO PARLAMENTAR*  
*ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES*  
*VII Legislatura*

---

Exmo Senhor:  
Presidente da Comissão de Economia  
Delegação da ALRA em Angra do  
Heroísmo  
9700 - Angra do Heroísmo

Horta, 04 de Junho de 2003

**ASSUNTO: JUSTIFICAÇÃO DE FALTA E COMUNICAÇÃO DE POSIÇÃO**

Razões que se prendem com exigências urgentes e não previsíveis das funções partidárias que exerço, impedem-me de comparecer na reunião da Comissão de Economia convocada para hoje, dia 4 de Junho, em Angra.

Venho assim solicitar a V/ Ex<sup>a</sup> a justificação da respectiva falta.

Não queria entretanto deixar de informar V/ Ex<sup>a</sup> e a Comissão que o Grupo Parlamentar do PCP analisou o Parecer do Doutor Eduardo Paz Ferreira relativo à eventual existência de inconstitucionalidades da Lei de Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto – bem como das normas por ela aditadas à Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91, 2001 de 20 de Agosto – nos pontos que se reflectam no relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões.

O Grupo Parlamentar do PCP concorda inteiramente com as Conclusões do referido Parecer, pelo que estará plenamente solidário com a Comissão de Economia no caso de ser tomada qualquer decisão que vise accionar mecanismos que levem a fiscalização sucessiva da constitucionalidade dos preceitos legais em causa.

Com os melhores cumprimentos,

*O Deputado Regional do PCP*

*(José Decq Mota)*



# ANEXO II





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

**PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI  
N.º 16/IX (GOV) – “LEI DA  
ESTABILIDADE ORÇAMENTAL, QUE  
ALTERA A LEI N.º 91/2001, DE 20 DE  
AGOSTO”**

**PONTA DELGADA, 8 DE JULHO DE 2002**



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

A Comissão de Economia, reunida nos termos regimentais que lhe permitem representar a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, discutiu e analisou a proposta de Lei, n.º 16/IX – Lei de Estabilidade Orçamental, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, emitiu o seguinte parecer:

## CAPITULO I

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação da presente proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229º da Constituição e na alínea i) do artigo 30º do Estatuto Político- Administrativo.

## CAPITULO II

## APRECIACÃO NA GENERALIDADE E NA ESPECIALIDADE

A Comissão de Economia entende que o seu parecer sobre a proposta de Lei de Estabilidade Orçamental não pode deixar de estar centrado na denúncia das incorrecções de procedimento institucional, na arbitrariedade de actuação política, nas inconstitucionalidades e ilegalidades de conteúdo, em que incorrem os actuais responsáveis pelo Governo da República e pela Assembleia da República na apresentação e aceitação da Proposta de Lei n.º 16/IX – Lei de Estabilidade Orçamental.

1.As condições de apreciação desta proposta pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores embora respeitando prazo mínimo estatutariamente previsto para a audição da Região em matérias da competência dos órgãos de soberania, mas que lhe dizem respeito, acabam por subverter o espírito das disposições constitucionais e estatutárias, sobre o processo de participação das Regiões Autónomas naquelas matérias de consulta



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

obrigatória que a Constituição refere no artigo 229º e o Estatuto Político Administrativo dedica todo o título IV do capítulo II ( artigos 78º a 84º).

Esta situação é tanto mais censurável quanto não se trata de qualquer consulta de rotina às Regiões Autónomas, mas de audição sobre matérias com implicação directa nas garantias constitucionais das autonomias no domínio financeiro e com uma tradição consolidada de consultas prévias e de funcionamento de grupos de trabalho com participação de representantes das Regiões e do Governo da República.

Além disto, tratando-se de matérias com incidência nas Regiões Autónomas, por força de compromissos do Estado Português com a União Europeia, como é o caso do invocado Pacto de Estabilidade e Crescimento, o regime de participação das Regiões devia ser ampliado e não apenas reduzido ao mínimo, tal como deve concluir da circunstância da própria Constituição não se contentar com enquadrar estas situações na determinação genérica do n.º 2 do artigo 229.º mas singularizá-las com destaque expresso na alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º, que regula a pronúncia das Regiões Autónomas, “em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia”.

Tudo isto, os actuais responsáveis pelos órgãos de soberania minimizam, ignoram e subvertem.

2. Idêntico desrespeito pela Constituição revela a proposta de lei em apreço, nos seus artigos 82.º, 83.º, 84.º, 86.º e 87º, ao pretender subordinar as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas a condições e a regras em manifesta contradição com as condições e as regras constitucionais.

Várias são as disposições constitucionais iludidas e infringidas pelas condições e regras constantes daqueles artigos.

Antes de tudo, a tentativa de alterar o regime das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas à margem dos procedimentos constitucionalmente previstos.

A Constituição estabelece, por força das disposições conjugadas do n.º 3 do artigo 229.º e da alínea t) do artigo 164.º, que “as relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas são reguladas através de lei” própria. Esta lei é a Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, decretada precisamente ao abrigo desta última alínea, e que, portanto, não poderá ser alterada ou



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

substituída senão por alterações concretas introduzidas na actual lei ou por outra lei de finanças regionais.

A proposta em apreciação não faz nem uma coisa nem outra.

Recorre antes ao expediente, não constitucionalmente previsto, da suspensão de disposições concretas daquela Lei.

É assim, que o n.º 2 do artigo 83.º e o n.º 1 do artigo 84.º da proposta se propõem suspender as disposições constantes dos artigos 23º a 26º e 30º e 31º da Lei n.º 13/98, respeitantes, respectivamente, aos regimes de endividamento e das transferências financeiras para as Regiões Autónomas. Com a agravante, acrescente-se, de, as primeiras, além de inconstitucionais, serem supérfluas, e as segundas, além de, igualmente inconstitucionais, serem ilegais.

É o que se comprova, em relação aos limites ao endividamento anual das Regiões, considerando os princípios constantes do n.º 3 do artigo 23.º e do n.º 2 do artigo 26.º da Lei n.º 13/98.

Este último, por exemplo, estabelece que os limites de endividamento obedecerão “às metas estabelecidas (pelo Governo) quanto ao saldo do sector público administrativo”. Embora não esquecendo também que “serão fixadas tendo em consideração as propostas apresentadas pelos Governos Regionais ao Governo da República”.

Eximir-se a qualquer diálogo prévio com os Governos Regionais sobre esta matéria é o único saldo que o Governo da República obtêm pelo preço das inconstitucionalidades que arrisca.

É o que se demonstra ainda, em relação à redução do montante das transferências anuais do Orçamento de Estado para as Regiões, em que se soma a ilegalidade à inconstitucionalidade, porque a Lei das Finanças das Regiões Autónomas foi decretada ao abrigo do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, isto é, assumindo-se explicitamente como lei orgânica e, portanto, sujeita a um regime de aprovação e alteração mais rigoroso do que o Orçamento do Estado.

Todas estas exigências constitucionais os actuais responsáveis pelos órgãos de soberania ignoram, desrespeitam e infringem.

3. A presente proposta defrauda totalmente as legítimas expectativas políticas que esta Comissão de Economia, em Novembro passado, exprimiu em nome da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, através de parecer aprovado por unanimidade de todos os partidos que nela têm assento e remetido a essa Assembleia da República, como parecer à



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

proposta de lei n.º 109/VIII sobre a revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Para conveniente memória destas fundadas expectativas, em anexo se junta exemplar desse parecer e se resumem, a seguir, as considerações nele expendidas sobre as transferências financeiras para as Regiões Autónomas e sobre o regime de endividamento.

Em relação às transferências, esta Comissão exprimia “ uma observação de ponderação” pela simples proposta de eliminação da fórmula de cálculo constante da actual Lei, baseada no investimento público nacional.

Fundamentava a sua preocupação dizendo que, “ embora não parecendo derivarem dessa supressão quaisquer prejuízos imediatos para a Região ou num previsível futuro mais ou menos próximo, é manifesto que, para os Açores, ela se revestia de significado especial”.

Como poderá esta mesma Comissão concordar agora, que não só aquela regra seja posta em causa, mas também a própria cláusula de salvaguarda que previa que as transferências teriam sempre em conta a taxa de crescimento da despesa pública prevista para aquele ano no OE ?

A nossa discordância só pode ser total e frontal.

Pelo que respeita ao regime de endividamento das Regiões Autónomas e aos seus limites e à co-responsabilização das Regiões, depois de criticar a solução casuística actualmente em vigor, acrescentava-se o seguinte, naquele parecer:

“Impõe-se, assim, no parecer desta Comissão, ou o retorno à solução estatutária ou a subordinação da Assembleia da República a critérios abstractos e gerais (...) ou a soluções concretas antecipadamente fixadas na Lei de Finanças Regionais para o prazo da sua vigência”.

Entende esta Comissão que nada mudou que a obrigue a alterar a sua posição.

Mais uma vez, é tudo isto, que os actuais responsáveis pelos órgãos de soberania esquecem, menosprezam e adulteram, pretendendo mesmo dispensar-se de quaisquer regras ou simples concertação prévia com os órgãos de governo próprio das Regiões, quanto aos limites anuais ao endividamento e às regras sobre a sua co-responsabilização.

4. Em face das considerações anteriores, a Comissão entende:

a) Rejeitar a presente proposta de Lei n.º 16/IX – Lei da Estabilidade Orçamental.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

- b) Recomendar ao Presidente da Assembleia Legislativa Regional a reunião urgente da Comissão Permanente da Assembleia, para os efeitos seguintes:
1. Estudar a hipótese de designar uma delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores para, por analogia com a disposição constante do n.º 7 do artigo 178.º da Constituição, solicitar a sua participação na Comissão da Assembleia da República, que analisará na especialidade a proposta de Lei n.º 16/IX – Lei de Estabilidade Orçamental, considerada a sua relevância para a Região e o reduzido prazo para o pronunciamento prévio da Assembleia Legislativa Regional.
  2. Preparar a elaboração de um texto a solicitar ao Senhor Presidente da República a sua intervenção, no tempo e no modo que tiver por convenientes, caso não se consigam na Assembleia da República as alterações àquela proposta de lei que a tornem compatível com a Constituição e com a própria Lei das Finanças das Regiões Autónomas em vigor.
  3. Constituir um grupo de trabalho para a elaboração de um pedido de declaração de inconstitucionalidade abstracta e geral, caso a lei resultante da proposta de Lei n.º 16/IX venha a ser publicada antes do início da próxima sessão legislativa, e a ser, de imediato, remetido ao Tribunal Constitucional pelo Presidente da Assembleia Legislativa Regional, nos termos da alínea g) do artigo 281.º da Constituição.

O presente parecer sobre a Proposta de Lei n.º 16/IX – “Lei da Estabilidade Orçamental”, foi aprovado por maioria com os votos favoráveis dos representantes do PS e com os votos contrários do PSD.

Ponta Delgada, 8 de Julho de 2002



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

Relator,

Cabral Vieira

O Presidente,

Dionísio de Sousa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

**PARECER DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL DOS  
AÇORES SOBRE A PROPOSTA  
DE LEI N.º 108/VIII RELATIVA  
À “LEI DAS FINANÇAS DAS  
REGIÕES AUTÓNOMAS”.**

**ANGRA DO HEROÍSMO, 28 DE NOVEMBRO DE 2001**





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

A Comissão de Economia, reunida nos termos regimentais, que lhe permitem representar a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, discutiu e analisou a proposta de Lei n.º 108/VIII relativa à Lei das Finanças das Regiões Autónomas, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, em ofício datado de 9 de Novembro de 2001, emitiu o seguinte parecer:

## Capítulo I

## Enquadramento Jurídico

A apreciação da presente proposta Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 30.º do Estatuto da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 61/98 de 27 de Agosto.

## Capítulo II

## Apreciação na Generalidade e na Especialidade

A Comissão de Economia resolveu iniciar este parecer detendo-se no capítulo referente ao apoio financeiro do Estado, na concretização do princípio constitucional e estatutário da solidariedade.

Sublinha a Comissão, antes de mais, que a formulação constitucional e estatutária deste dever de solidariedade do Estado para com as suas regiões autónomas não podia ser mais categórica.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

Por isto mesmo, a sua simples transcrição, sem quaisquer comentários adicionais, parece-nos oportuna e suficientemente elucidativa.

Dispõe a Constituição no seu artigo 229.º, sob a epígrafe de cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais:

“Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade”.

Por sua vez, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no seu artigo 99º, sob a epígrafe solidariedade nacional, estabelece:

“A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”.

Mantendo a convicção de que estas disposições, na sua meridiana clareza e categóricas implicações, dispensam comentários, entendemos, porém, oportuno acentuar que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, nem na versão em vigor, nem em nenhuma das suas propostas de revisão pendentes, assumiu, em letra de forma, a terminologia constitucional, subvertendo mesmo o seu conteúdo, transferindo do Estado para as regiões o fardo da insularidade.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

É o que se deduz claramente do número 1 do artigo 5.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, que a proposta de lei em apreciação mantém intocado, e em que se sustenta que o Estado “participa com as autoridades das Regiões Autónomas na tarefa do desenvolvimento económico, na correcção das desigualdades derivadas da insularidade e na convergência económica e social com o restante território nacional e com a União Europeia”.

Apesar desta discrepância formal com o texto constitucional, a Comissão reconhece que, da aplicação da actual Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, resultaram benefícios evidentes para a estabilidade, previsibilidade e melhoria efectiva das relações financeiras entre o Estado e a Região Autónoma dos Açores, mesmo que algumas das suas disposições com reflexos financeiros não tenham logrado obter concretização satisfatória nos primeiros três anos da sua vigência. É o caso dos instrumentos de cooperação financeira previstos nos artigos 7.º e 8.º da Lei, referentes, respectivamente, aos projectos de interesse comum e aos protocolos financeiros. O primeiro daqueles instrumentos não conheceu qualquer aplicação e o último só muito recentemente conseguiu a sua primeira concretização, no orçamento suplementar do Estado para o corrente ano.

É tendo em conta o real alcance destas disposições constitucionais e considerando, igualmente, que os chamados projectos de interesse comum da Lei das Finanças das Regiões Autónomas são apenas outra formulação para aquilo que a Constituição designa por dever de o Estado “assegurar o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas”(artigo 229.º)



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

e para aquilo que o Estatuto Político-Administrativo dos Açores classifica de “progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”(artigo 99.º); é por tudo isto, que mal se percebe a relutância do Governo, na proposta em apreciação, de aceitar a regra sugerida pelo Grupo de Trabalho para a garantia do financiamento dos projectos de interesse comum, da afectação anual pelo Estado de “um valor equivalente a uma percentagem das transferências orçamentais”.

Com esta ou outra formulação, e com o acrescento ou não da disposição suplementar de o remanescente financeiro por utilizar num ano dever transitar para o seguinte, o certo é que não é admissível que este princípio não tenha consagração na revisão em curso.

Tanto mais que a experiência confirma que foi precisamente uma disposição equivalente que contribuiu decisivamente para o relativo êxito do Fundo de Coesão.

É por idêntica razão que não é compreensível que, no número 3 do artigo 33.º da presente proposta, só se preveja limite máximo de transferências para o Fundo de Coesão até 2003. E menos ainda se aceita que este limite máximo, precisamente porque é máximo, apenas alcance 37,5% das transferências orçamentais.

Exactamente porque a revisão da Lei é alargada para o ano seguinte ao acordado pelo Grupo de Trabalho, também o limite máximo deverá ser



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

ampliado em equivalente proporção, nunca podendo quedar-se aquém dos 40%, como seu valor final.

Pelo que respeita ao Programa de Realojamento previsto no artigo 34.º da presente proposta, a redacção que lhe foi dada é duplamente lamentável, porque também duplamente adultera o sentido útil que orientou a sua criação.

Em primeiro lugar, porque não se trata de o Governo Regional intervir “em substituição dos municípios”, mas por exigências da dimensão regional dessas situações que reclamam “um programa especial de realojamento de populações residentes em barracas e outras situações similares, designadamente as resultantes de catástrofes naturais”.

Como resulta evidente, nestes casos o Governo Regional só intervém em nome próprio e no exercício de competências exclusivas.

Em segundo lugar, a eliminação da afirmação do princípio de que a criação deste programa especial não prejudica a possibilidade de os municípios açorianos se poderem continuar a candidatar aos programas actualmente existentes não abona em nada uma lei que se pretende clarificadora.

Em resumo, a Comissão é de parecer que o conteúdo desta disposição só se manterá válido se a sua forma for alterada em consonância com as observações atrás enunciadas.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

A Comissão entende acrescentar uma observação de ponderação, em relação à eliminação pura e simples da fórmula constante do n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/98 e baseada no investimento público nacional (PIDDAC Total).

Embora não parecendo derivarem desta supressão quaisquer prejuízos imediatos para a Região ou num previsível futuro mais ou menos próximo, é manifesto que, para os Açores, ela se revestia de significado especial.

Com efeito, esta fórmula continha, pela primeira vez em disposição legal, a majoração adequada às características da sua insularidade distante, especialmente agravada pela dispersão em nove ilhas.

A perda desta referência explícita pode significar, a prazo, a ocultação, de novo, desta dimensão efectiva da insularidade arquipelágica e atlântica dos Açores.

Perdê-la, agora, poderá vir a implicar a necessidade de voltar a reconquistá-la no futuro.

Em matéria de co-responsabilização das Regiões Autónomas no seu endividamento e aos limites deste, constantes dos artigos 22.º e 26.º da Proposta, esta Comissão entende oportuno relevar uma observação de elementar lógica. Ou bem que as Regiões Autónomas assumem as responsabilidades, na parte “que lhes seja imputável em eventuais responsabilidades financeiras” decididas pelas suas Assembleias Legislativas Regionais, como resulta da alínea d) do artigo 30.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, e que, eventualmente, desrespeitem as



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

“metas de estabilidade definidas pelo Estado português no quadro dos compromissos nacionais perante a União Europeia” (n.º 1 do artigo 22.º da proposta); ou então, bem que transferem esta responsabilidade para a Assembleia da Republica que definirá “anualmente na lei do Orçamento do Estado, os critérios respeitantes à consolidação das finanças públicas e ao limite máximo do endividamento líquido regional para cada ano” (n.º 2 do mesmo artigo). Ou bem que o limite ao endividamento das regiões é regulado pelos critérios estabelecidos no número 1 do artigo 26.º da proposta; ou bem que permanece pendente da decisão discricionária e sem subordinação a quaisquer parâmetros legais ou de mero consenso com os órgãos de governo próprio das regiões, decidida, casuisticamente pela Assembleia da República.

Em conclusão, a solução contida na proposta, além de ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade, como a da actual versão da Lei em vigor, está mortalmente ferida de contradição na sua própria formulação. Impõe-se, assim, no parecer desta Comissão, ou o retorno à solução estatutária ou a subordinação da Assembleia da Republica a critérios abstractos e gerais similares aos constantes do n.º 1 do artigo 26.º da presente proposta de lei ou a soluções concretas antecipadamente fixadas na Lei das Finanças Regionais para o prazo da sua vigência.

Estas observações críticas, centradas nas soluções propostas para as matérias de financiamento e empréstimos, nucleares numa lei de finanças para as regiões autónomas, não significa, por um lado, que a Comissão tenha ignorado outros aspectos de melhoria técnica da lei, igualmente



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

## COMISSÃO DE ECONOMIA

relevantes, ou que não reconheça aperfeiçoamentos importantes na lei acolhidos na presente proposta, com são exemplos, entre outros, os constantes do n.º 4 do artigo 5.º, no artigo 8.º e 9.º, e nos artigos 40.º e 42.º.

Em síntese, a Comissão de Economia e me no em representação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores é de parecer que as obrigações assumidas por Portugal junto da União Europeia não podem obstaculizar a introdução de melhorias técnicas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, que recolham o resultado da experiência da sua vigência e a aproximação do Estado ao cumprimento das suas obrigações constitucionais de solidariedade em matéria de apoio financeiro às Regiões Autónomas e, em simultâneo, a manutenção dos actuais critérios casuísticos à limitação do endividamento regional.

A opção caberá à República. Não pode é ser adiada, com base em formulações claramente insatisfatórias e insuficientes, como algumas das constantes da proposta de Lei em apreço assinaladas no presente parecer.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

Angra do Heroísmo, 28 de Novembro de 2001

A Relatora

A handwritten signature in black ink, reading "Andreia Costa".

Andreia Cardoso da Costa

O Presidente

A handwritten signature in black ink, reading "Dionísio de Sousa".

Dionísio de Sousa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

# ANEXO III

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

PARECER SOBRE AS PROPOSTAS DE  
ALTERAÇÃO À PROPOSTA DE LEI N.º  
16/IX (GOV) – “LEI DA ESTABILIDADE  
ORÇAMENTAL, QUE ALTERA A LEI N.º  
91/2001 DE 20 DE AGOSTO”

ANGRA DO HEROÍSMO, 18 DE JULHO DE 2002



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL**

**COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA**

A Comissão de Economia, reuniu, em Angra do Heroísmo a 18 de Julho de 2002, nos termos regimentais que lhe permitem representar a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, para discutir, analisar e emitir parecer sobre as propostas de alteração à Proposta de Lei n.º 16/IX- Lei da Estabilidade Orçamental, remetidas para parecer à Assembleia Legislativa Regional, por despachos do Senhor Presidente da Assembleia da República de 16 e de 18 do mesmo mês, respectivamente, para a proposta de alteração subscrita por deputados do PSD e do PP e para as propostas subscritas, uma, por um deputado do BE e a outra por vários deputados do PS.

Sobre estas propostas emitiu a Comissão o seguinte parecer:

**CAPÍTULO I**

**ENQUADRAMENTO JURÍDICO**

A apreciação das presentes propostas de alteração enquadra-se no disposto no n.º.2 do artigo 229º da Constituição e na alínea i) do artigo 30º do Estatuto Político Administrativo da Região e na decisão da Comissão Parlamentar de Economia e Finanças da Assembleia da República, comunicada à Assembleia Legislativa Regional dos Açores em ofício assinado pelo seu Presidente .

**CAPÍTULO II**

**APRECIÇÃO DAS VÁRIAS PROPOSTAS**

**1. OBERVAÇÃO PRELIMINAR**

Em primeiro lugar, esta Comissão não pode deixar de salientar a recusa formal da Comissão de Economia da Assembleia da República em atender o pedido, também formal e explícito, de uma delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores participar, de viva voz e através de representantes seus, nos debates desta proposta na Comissão de Economia da Assembleia da República.



Mais uma vez, é manifesta a preocupação da Assembleia da República em reduzir ao mínimo o grau de participação das Regiões Autónomas e dos seus órgãos de governo próprio, na discussão deste tema da maior transcendência para o seu futuro.

Mínimo, naquilo que a Assembleia da República fez, por força da lei, na audição anterior sobre a versão inicial da proposta.

Mínimo, naquilo que, agora, está fazendo na audição sobre as alterações na especialidade.

## **2. APRECIÇÃO DA PROPOSTA CONJUNTA DO PSD/PP**

Na exposição de motivos desta proposta de alteração e no conteúdo das próprias alterações, parte-se do falso pressuposto que as implicações constitucionais das diferenças entre a Lei de Enquadramento Orçamental do OE e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas ficam suficientemente salvaguardadas pela “votação que satisfaça aos requisitos dos artigos 166º, nº.2 e 165º nº.5 da Constituição”.

Entende esta Comissão que não é assim. Há, pelo menos, mais duas implicações constitucionais que antecedem e enquadram o regime de votação.

A lei de enquadramento orçamental é uma lei de valor reforçado. A lei das finanças das regiões autónomas é uma lei orgânica.

Tratando-se de leis de distinta categoria e classificação constitucional teriam de ser alteradas também por propostas diferentes.

Fazê-lo através de uma única proposta não passa de um artifício, de duvidosa legitimidade constitucional e de discutível prática legislativa, para, a coberto da lei de enquadramento, alterar a lei de finanças regionais.

O teor da alteração proposta para o artigo 87º nº.4 é o exemplo claro desta artimanha.

Sem qualquer diferença substancial em relação à proposta original, pretende-se apenas abrir a porta para uma alteração à lei de finanças regionais.

Mais fundamental ainda é a outra implicação.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

A Constituição distingue claramente entre o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e o regime de finanças das regiões.

Ao primeiro dedica a alínea r) do artigo 164º. Ao segundo, a alínea t) do mesmo artigo.

A cada um deles correspondem, em consequência, leis diferentes.

Actualmente estas leis são, respectivamente, a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, que agora se pretende alterar, e a Lei nº.13/98, de 24 de Fevereiro, que nada permite alterar, a pretexto e por mera consequência de alteração da primeira.

Este procedimento é claramente abusivo. Porque confunde, onde a Constituição distingue. Porque junta aquilo que a Constituição radicalmente separa.

E se é certo que, do ponto de vista de sistematização constitucional, claramente se indicia esta diferença, flagrante a mesma se torna, quando analisamos a própria substância das duas matérias em causa.

A má solução material preconizada nesta proposta acaba por ignorar que, do ponto de vista objectivo, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas é radicalmente distinta da Lei de Enquadramento Orçamental.

A primeira, visando garantir previsibilidade e estabilidade no relacionamento financeiro com as autonomias regionais, não se confunde com a segunda que se destina a disciplinar a elaboração e demais procedimentos relativos ao Orçamento do Estado.

Aduza-se ainda, a favor da inequívoca separação entre as matérias reguladas pelas duas leis, a existência de um normativo especificamente dirigido à elaboração e demais procedimentos relativos ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

Assim sendo, acentue-se que não é apenas nas questões de procedimento atrás enunciadas que residem as principais objecções da Comissão a esta proposta e que as presentes alterações não bastam para eliminar.

Antes de mais, porque é a própria autonomia financeira das Regiões, que mais de vinte anos de esforços e persistência, consagraram na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, que é mortalmente atingida.

As alterações em apreço só procuram conseguir pretensa cobertura constitucional para aquilo que a primeira versão já se propunha. Eliminar qualquer regra, suprimir qualquer segurança ou estabilidade, nas relações financeiras entre as Regiões e a República.



Trata-se de um retrocesso histórico inaceitável e do retorno à arbitrariedade total, que nem a UE aplica aos seus Estados Membros, mas que os órgãos de soberania se propõem retomar, ao arripio da lógica e da história, para com as suas Regiões Autónomas.

### **3. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DO BLOCO DE ESQUERDA**

Entende a Comissão que esta proposta de aditamento de novo número ao artigo 92º, não se afigurando ter repercussões directas para a Região e, sendo impossível, nas condições do pronunciamento desta Comissão, avaliar das suas repercussões indirectas, não deve ser objecto de qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da Comissão.

### **4. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DO PS**

A apreciação desta proposta centrou-se, de modo particular, na análise do princípio da coordenação mutua das decisões orçamentais e financeiras das instituições do sector publico administrativo, constante do n.º3 do artigo 81º e da sua concretização no Conselho de Coordenação Financeira, que mereceram concordância unanime de todos os partidos presentes na Comissão. O mesmo acontecendo, mas apenas de modo genérico para as suas atribuições e pela parte que respeita ao princípio da representação da regiões na sua composição, em relação à matéria constante dos artigos 81º-A, 82º-B e 83º-C.

As disposições constantes dos restantes artigos, nomeadamente as dos artigos 82º, 83º, 84º e 84º-A, obtiveram parecer maioritário favorável da Comissão porque se entende que representam garantias acrescidas para as Regiões, nomeadamente, tendo em conta os critérios estabelecidos no n.º 4 do artigo 83º e o acompanhamento previsto no artigo 84º-A e, neste contexto de coordenação mutua e solidária, o próprio princípio de responsabilização expresso no artigo 84º

Entende ainda a Comissão relevar que, de modo genérico, as soluções apresentadas nesta proposta representam respostas equilibradas para as necessidades presentes do sector público administrativo, sem roturas, escusadas e contraproducentes, com as disposições legais vigentes, com destaque para a Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

Angra do Heroísmo, 18 de Julho de 2002

A Relatora,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andreia Costa".

Andreia Cardoso da Costa

O Presidente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dionísio de Sousa".

Dionísio de Sousa



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

O presente parecer foi aprovado por maioria com os votos favoráveis do PS e os votos contra do PSD e do PP.

No decorrer dos trabalhos foi apresentada a seguinte proposta de alteração, subscrita pelo PSD e pelo PP:

“Aditamento à parte final do artigo 3º da proposta de alteração subscrita pelo PSD e pelo PP da seguinte frase:

“...nos termos dos compromissos do Estado Português, à data da entrada em vigor daqueles normativos do título V”.

Esta proposta foi rejeitada, com os votos contra do PS e os votos favoráveis do PSD e do PP.

Angra do Heroísmo, 18 de Julho de 2002

A Relatora,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andreia Costa".

Andreia Cardoso da Costa

O Presidente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dionísio de Sousa".

Dionísio de Sousa

# ANEXO IV

**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
COMISSÃO DE ECONOMIA**

**PARECER DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES  
SOBRE PROPOSTA DE LEI N.º 108/VIII  
RELATIVA À “LEI DAS FINANÇAS DAS  
REGIÕES AUTÓNOMAS”.**

**Angra do Heroísmo, 28 de Novembro de 2001**

# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

A Comissão de Economia, reunida nos termos regimentais, que lhe permitem representar a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, discutiu e analisou o projecto de Lei n.º 108/VIII relativo à “Lei das Finanças das Regiões Autónomas”, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da República, em ofício datado de 9 de Novembro de 2001, emitiu o seguinte parecer:

### **Capítulo I**

#### **Enquadramento Jurídico**

A apreciação da presente proposta Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 30.º do Estatuto da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 61/98 de 27 de Agosto.

### **Capítulo II**

#### **Apreciação na Generalidade e na Especialidade**

A Comissão de Economia resolveu iniciar este parecer detendo-se no capítulo referente ao apoio financeiro do Estado, na concretização do princípio constitucional e estatutário da solidariedade.

Sublinha a Comissão, antes de mais, que a formulação constitucional e estatutária deste dever de solidariedade do Estado para com as suas regiões autónomas não podia ser mais categórica.

Por isto mesmo, a sua simples transcrição, sem quaisquer comentários adicionais, parece-nos oportuna e suficientemente elucidativa.

# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Dispõe a Constituição no seu artigo 229.º, sob a epígrafe de cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais:

“Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade”.

Por sua vez, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no seu artigo 99º, sob a epígrafe solidariedade nacional, estabelece:

“A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”.

Mantendo a convicção de que estas disposições, na sua meridiana clareza e categóricas implicações, dispensam comentários, entendemos, porém, oportuno acentuar que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, nem na versão em vigor, nem em nenhuma das suas propostas de revisão pendentes, assumiu, em letra de forma, a terminologia constitucional, subvertendo mesmo o seu conteúdo, transferindo do Estado para as regiões o fardo da insularidade.

É o que se deduz claramente do número 1 do artigo 5.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, que a proposta de lei em apreciação mantém intocado, e em que se sustenta que o Estado “participa com as autoridades das Regiões Autónomas na tarefa do desenvolvimento económico, na correcção das desigualdades derivadas da insularidade e na convergência económica e social com o restante território nacional e com a União Europeia”.

Apesar desta discrepância formal com o texto constitucional, a Comissão reconhece que, da aplicação da actual Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, resultaram benefícios evidentes para a estabilidade, previsibilidade e melhoria efectiva das relações financeiras entre o

# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Estado e a Região Autónoma dos Açores, mesmo que algumas das suas disposições com reflexos financeiros não tenham logrado obter concretização satisfatória nos primeiros três anos da sua vigência. É o caso dos instrumentos de cooperação financeira previstos nos artigos 7.º e 8.º da Lei, referentes, respectivamente, aos projectos de interesse comum e aos protocolos financeiros. O primeiro daqueles instrumentos não conheceu qualquer aplicação e o último só muito recentemente conseguiu a sua primeira concretização, no orçamento suplementar do Estado para o corrente ano.

É tendo em conta o real alcance destas disposições constitucionais e considerando, igualmente, que os chamados projectos de interesse comum da Lei das Finanças das Regiões Autónomas são apenas outra formulação para aquilo que a Constituição designa por dever de o Estado “assegurar o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas”(artigo 229.º) e para aquilo que o Estatuto Político-Administrativo dos Açores classifica de “progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional”(artigo 99.º); é por tudo isto, que mal se percebe a relutância do Governo, na proposta em apreciação, de aceitar a regra sugerida pelo Grupo de Trabalho para a garantia do financiamento dos projectos de interesse comum, da afectação anual pelo Estado de “um valor equivalente a uma percentagem das transferências orçamentais”.

Com esta ou outra formulação, e com o acrescento ou não da disposição suplementar de o remanescente financeiro por utilizar num ano dever transitar para o seguinte, o certo é que não é admissível que este princípio não tenha consagração na revisão em curso.

Tanto mais que a experiência confirma que foi precisamente uma disposição equivalente que contribuiu decisivamente para o relativo êxito do Fundo de Coesão.

É por idêntica razão que não é compreensível que, no número 3 do artigo 33.º da presente proposta, só se preveja limite máximo de transferências para o Fundo de

# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Coesão até 2003. E menos ainda se aceita que este limite máximo, precisamente porque é máximo, apenas alcance 37,5% das transferências orçamentais.

Exactamente porque a revisão da Lei é alargada para o ano seguinte ao acordado pelo Grupo de Trabalho, também o limite máximo deverá ser ampliado em equivalente proporção, nunca podendo quedar-se aquém dos 40%, como seu valor final.

Pelo que respeita ao Programa de Realojamento previsto no artigo 34.º da presente proposta, a redacção que lhe foi dada é duplamente lamentável, porque também duplamente adultera o sentido útil que orientou a sua criação.

Em primeiro lugar, porque não se trata de o Governo Regional intervir “em substituição dos municípios”, mas por exigências da dimensão regional dessas situações que reclamam “um programa especial de realojamento de populações residentes em barracas e outras situações similares, designadamente as resultantes de catástrofes naturais”.

Como resulta evidente, nestes casos o Governo Regional só intervém em nome próprio e no exercício de competências exclusivas.

Em segundo lugar, a eliminação da afirmação do princípio de que a criação deste programa especial não prejudica a possibilidade de os municípios açorianos se poderem continuar a candidatar aos programas actualmente existentes não abona em nada uma lei que se pretende clarificadora.

Em resumo, a Comissão é de parecer que o conteúdo desta disposição só se manterá válido se a sua forma for alterada em consonância com as observações atrás enunciadas. A Comissão entende acrescentar uma observação de ponderação, em relação à eliminação pura e simples da fórmula constante do n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/98 e baseada no investimento público nacional (PIDDAC Total).

# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Embora não parecendo derivarem desta supressão quaisquer prejuízos imediatos para a Região ou num previsível futuro mais ou menos próximo, é manifesto que, para os Açores, ela se revestia de significado especial.

Com efeito, esta fórmula continha, pela primeira vez em disposição legal, a majoração adequada às características da sua insularidade distante, especialmente agravada pela dispersão em nove ilhas.

A perda desta referência explícita pode significar, a prazo, a ocultação, de novo, desta dimensão efectiva da insularidade arquipelágica e atlântica dos Açores.

Perdê-la, agora, poderá vir a implicar a necessidade de voltar a reconquistá-la no futuro. Em matéria de co-responsabilização das Regiões Autónomas no seu endividamento e aos limites deste, constantes dos artigos 22.º e 26.º da Proposta, esta Comissão entende oportuno relevar uma observação de elementar lógica. Ou bem que as Regiões Autónomas assumem as responsabilidades, na parte “que lhes seja imputável em eventuais responsabilidades financeiras” decididas pelas suas Assembleias Legislativas Regionais, como resulta da alínea d) do artigo 30.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, e que, eventualmente, desrespeitem as “metas de estabilidade definidas pelo Estado português no quadro dos compromissos nacionais perante a União Europeia” (n.º 1 do artigo 22.º da proposta); ou então, bem que transferem esta responsabilidade para a Assembleia da República que definirá “anualmente na lei do Orçamento do Estado, os critérios respeitantes à consolidação das finanças públicas e ao limite máximo do endividamento líquido regional para cada ano” (n.º 2 do mesmo artigo). Ou bem que o limite ao endividamento das regiões é regulado pelos critérios estabelecidos no número 1 do artigo 26.º da proposta; ou bem que permanece pendente da decisão discricionária e sem subordinação a quaisquer parâmetros legais ou de mero consenso com os órgãos de governo próprio das regiões, decidida, casuisticamente pela Assembleia da República.



# REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL COMISSÃO DE ECONOMIA

Em conclusão, a solução contida na proposta, além de ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade, como a da actual versão da Lei em vigor, está mortalmente ferida de contradição na sua própria formulação. Impõe-se, assim, no parecer desta Comissão, ou o retorno à solução estatutária ou a subordinação da Assembleia da Republica a critérios abstractos e gerais similares aos constantes do n.º 1 do artigo 26.º da presente proposta de lei ou a soluções concretas antecipadamente fixadas na Lei das Finanças Regionais para o prazo da sua vigência.

Estas observações críticas centradas nas soluções propostas para as matérias de financiamento e empréstimos, nucleares numa lei de finanças para as regiões autónomas, não significa, por um lado, que a Comissão tenha ignorado outros aspectos de melhoria técnica da lei, igualmente relevantes, ou que não reconheça aperfeiçoamentos importantes na lei acolhidos na presente proposta, com são exemplos, os constantes do n.º 4 do artigo 5.º, no artigo 8.º e 9.º, no n.º 2 do artigo 8.º, e nos artigos 40.º e 42.º.

Em síntese a Comissão de Economia da Assembleia Legislativa Regional dos Açores é de parecer que as obrigações assumidas por Portugal junto da União Europeia não podem obstaculizar simultaneamente, a introdução de melhorias técnicas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas que recolheu o resultado da experiência da sua vigência e a aproximação do Estado ao cumprimento das suas obrigações constitucionais de solidariedade em matéria de apoio financeiro às Regiões Autónomas e a manutenção dos actuais critérios casuísticos à limitação do endividamento regional.

A opção caberá à República. Não pode é ser adiada, com base em formulações claramente insatisfatórias e insuficientes, como algumas das constantes da proposta de Lei em apreço assinaladas no presente parecer.

**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
COMISSÃO DE ECONOMIA**

Angra do Heroísmo, 28 de Novembro de 2001

A Relatora

Andreia Cardoso da Costa

O Presidente

Dionísio de Sousa

# ANEXO V

## MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

### Decreto-Lei n.º 92/89

de 28 de Março

Com o objectivo de concretizar a unidade nacional das políticas fiscal, financeira, monetária e cambial, importa conhecer a actividade financeira das regiões autónomas, pelo que se entende como necessária a criação de uma estrutura informativa que, em paralelo com a actividade decorrente da execução dos orçamentos próprios daquelas regiões, de um modo sistemático e regular, forneça indicadores sobre o volume e natureza de outros recursos que para eles são canalizados e seja capaz de concorrer para o estabelecimento de relações entre o Governo e os governos regionais, assentes em parâmetros de rigor e objectividade.

Considerando o objectivo específico a prosseguir com a instituição de um tal sistema informativo, entende-se salvaguardado, em toda a sua extensão, o domínio de atribuições conferido ao Instituto Nacional de Estatística, no exercício das funções de notação, apuramento, coordenação e difusão de dados estatísticos oficiais.

Considerando ainda o disposto no artigo 231.º da Constituição, e ouvidos os órgãos de governo próprio das regiões autónomas:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º É instituído, através do presente diploma, um sistema informativo que, em paralelo com a actividade decorrente da execução dos orçamentos próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, da competência e responsabilidade dos respectivos governos regionais, evidencie, nos termos e limites ora estabelecidos, o volume e natureza dos recursos que para eles são canalizados.

Art. 2.º — 1 — Concorrem para a concretização e desenvolvimento do sistema informativo, por um lado, as entidades referenciadas no artigo seguinte, prestando a informação aí prevista e, por outro lado, os Gabinetes dos Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e o Ministério das Finanças, no exercício das funções de recolha, registo, apuramento e coordenação dos dados estatísticos que por aquelas lhes sejam remetidos, sem prejuízo das competências próprias atribuídas ao Instituto Nacional de Estatística no quadro do Sistema Estatístico Nacional.

2 — É atribuído ao Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEPP) o exercício das atribuições que, nos termos do número anterior, estão cometidas ao Ministério das Finanças.

3 — Tendo em vista o aproveitamento estatístico, a informação mencionada no artigo seguinte deve ser enviada para o Instituto Nacional de Estatística sempre que este o solicite.

Art. 3.º — 1 — Serão definidas pelos respectivos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos

Açores e da Região Autónoma da Madeira as entidades responsáveis pelas seguintes informações:

- a) Dívida pública da região (posições em fins de período);
- b) Despesas da região, devidamente autorizadas;
- c) Receitas da região;
- d) Avals obtidos.

2 — A natureza da restante informação a ser prestada e as entidades por ela responsáveis são as seguintes:

- a) Direcção-Geral do Tesouro:
  - i) Empréstimos com aval do Estado;
  - ii) Empréstimos/adiantamentos concedidos directamente pelo Estado;
  - iii) Transferências do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para as regiões autónomas;
- b) Direcção-Geral das Contribuições e Impostos — receitas fiscais transferidas para as regiões autónomas (discriminadas por impostos, nelas se incluindo as das autarquias locais);
- c) Direcção-Geral das Alfândegas — receitas fiscais aduaneiras transferidas para as regiões autónomas;
- d) Direcção-Geral da Contabilidade Pública:
  - i) Transferências do Orçamento do Estado para as regiões autónomas;
  - ii) Transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro para as autarquias das regiões autónomas;
- e) Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, Instituto Nacional de Investigação e Garantia Agrícola e Instituto Português de Conservas e Pescado — transferência para as regiões autónomas de verbas comunitárias relativas ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola;
- f) Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu — transferências do Fundo Social Europeu para as regiões autónomas;
- g) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social — transferências do orçamento da Segurança Social para as regiões autónomas;
- h) Banco de Portugal:
  - i) Financiamento bancário e não bancário às regiões autónomas;
  - ii) Dívida das regiões autónomas.

3 — Consideram-se adicionalmente incluídas no conjunto de informação a prestar as solicitações avulsas que se revelem necessárias para uma melhor quantificação e ou caracterização dos agregados referidos nos números anteriores.

4 — O resultado dos trabalhos que, nos termos do artigo 2.º, cumpre ao GAFEPP desenvolver deve ser

transmitido aos Gabinetes dos Ministros da República para as Regiões Autónomas.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de Fevereiro de 1989. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Vasco Joaquim Rocha Vieira* — *Lino Dias Miguel* — *Miguel José Ribeiro Cadilhe* — *Luís Francisco Valente de Oliveira* — *Álvaro Roque de Pinho Bissaia Barreto* — *José Albino da Silva Peneda*.

Promulgado em 11 de Março de 1989.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 16 de Março de 1989.

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

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PISCAS E ALIMENTAÇÃO

### Decreto-Lei n.º 93/89

de 28 de Março

O aumento que a produção e o consumo de bebidas refrigerantes registaram no nosso país nas últimas décadas, o aparecimento de novos tipos de produtos no mercado e os importantes progressos tecnológicos que a respectiva indústria conheceu em todo o mundo impõem a definição de um quadro legal adaptado à actual realidade.

Efectivamente, a partir da revogação do Decreto-Lei n.º 42 159, de 25 de Fevereiro de 1959, que especificamente regulou o sector até 28 de Fevereiro de 1974, apenas aspectos pontuais referentes à proibição do uso de sacarina e à permissão de determinados corantes e conservantes se encontram previstos, mantendo-se, até hoje, condições favoráveis ao aparecimento de situações de concorrência desleal, que importa sanar.

Por outro lado, com a abertura do mercado nacional aos produtos provenientes das Comunidades Europeias e o alargamento para a nossa indústria dos seus potenciais consumidores, é igualmente importante que, na ausência de legislação comunitária, se adoptem medidas tendentes a impor os produtos nacionais pela sua qualidade e que assegurem a indispensável defesa da saúde e dos interesses dos consumidores.

Deste modo, o presente diploma contém disposições sobre as características, regras de acondicionamento e de rotulagem dos refrigerantes, remetendo para portaria a regulamentação dos aditivos admissíveis, que, pela sua própria natureza e pelo facto de estarem associados a previsível evolução tecnológica do sector, impõem uma forma de disciplina menos rígida que permita maior flexibilidade para eventuais actualizações.

Anota-se ainda que, no intuito de dar resposta à actual realidade da indústria e do mercado do nosso país, são incluídos no presente diploma certos tipos de bebidas refrigerantes que até ao momento não tinham sido objecto de qualquer regulamentação legal.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º O presente diploma aplica-se a todas as bebidas refrigerantes, com excepção das destinadas a alimentação especial.

Art. 2.º — 1 — Para efeitos do disposto neste diploma, entende-se por bebida refrigerante ou simplesmente refrigerante o género alimentício constituído por água contendo em solução, emulsão ou suspensão qualquer dos ingredientes previstos no artigo seguinte e, eventualmente, adoçado, acidulado e ou gaseificado com dióxido de carbono.

2 — É permitido o fabrico e a comercialização dos seguintes tipos de refrigerantes, cujas denominações lhes pertencem exclusivamente:

- a) Refrigerante de sumo de frutos — refrigerante, turvo ou límpido, resultante da diluição, em água, de sumo ou polme de frutos, respectivos concentrados ou desidratados, com um teor de sumo compreendido entre os limites mínimos a seguir indicados (m/m) e a concentração mínima fixada para o néctar do mesmo fruto, podendo conter aromatizantes naturais provenientes das espécies de frutos dos quais é extraído o sumo:
  - I) Ananás, morango, limão, toranja e frutos ácidos diversos — 6 %;
  - II) Laranja — 8 %;
  - III) Alperce e pêsego — 12 %;
  - IV) Maçã, pêra e uva — 16 %;
  - V) Outros frutos e misturas de frutos — 10 %;
- b) Refrigerante de polme de citrinos — o refrigerante turvo resultante da diluição, em água, de polme, ou seus derivados, de frutos cítricos, num teor mínimo de 2 % (m/m) de partes comestíveis dos frutos, podendo conter aromatizantes naturais provenientes das mesmas espécies das quais é obtido o polme;
- c) Refrigerante de extractos vegetais — o refrigerante, turvo ou límpido, resultante da diluição, em água, de extractos e aromatizantes, podendo eventualmente incluir sumo, polme ou respectivos derivados e ainda outros ingredientes comestíveis de origem vegetal;
- d) Refrigerante aromatizado — o refrigerante límpido resultante da diluição, em água, de aromatizantes e, eventualmente, adicionados de açúcar. No caso de não conter açúcares, designar-se-á por refrigerante «água aromatizada»;
- e) Refrigerante «água tónica» — o refrigerante límpido, incolor e gaseificado, contendo um teor de quinino de 45 mg/l a 80 mg/l, expresso em hidrócloro de quinino;
- f) Refrigerante de soda — o refrigerante límpido, incolor e gaseificado, contendo bicarbonato de sódio num teor mínimo de 0,3 g/l e dióxido de carbono num teor mínimo de 6 g/l;
- g) Refrigerante adicionado de bebida alcoólica — refrigerante resultante da adição de bebidas alcoólicas a refrigerantes de extractos vegetais ou a refrigerantes aromatizados, não podendo o teor de etanol ultrapassar 1 % (V/V).

3 — Os refrigerantes devem apresentar as características estabelecidas no anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante.

# ANEXO VI

**Ministério da Indústria e Energia****Decreto-Lei n.º 341/90:**

Modifica diversas normas relativas à distribuição no continente de energia eléctrica em baixa tensão. Altera o Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de Setembro ..... 4477

**Ministério da Educação****Despacho Normativo n.º 131/90:**

Estabelece que as direcções regionais de educação concedam bolsas no âmbito da educação de adultos. Revoga o Despacho Normativo n.º 88/82, de 21 de Maio ..... 4477

**Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações****Decreto-Lei n.º 342/90:**

Modifica o regime de alienação dos fogos de habitação social e terrenos do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Altera do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril ..... 4480

**Ministério da Saúde****Decreto-Lei n.º 343/90:**

Dispensa de concurso público as obras a realizar no âmbito das urgências hospitalares ..... 4480

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS****Decreto-Lei n.º 336/90**

de 30 de Outubro

A extensão às finanças regionais do esforço de disciplina financeira que progressivamente se tem vindo a estender do Orçamento do Estado à generalidade dos entes públicos, aliada à maior clareza e objectividade que se pretende ver imprimida às relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, torna indispensável regulamentar o modo de financiamento dos défices regionais no quadro dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Assim:

Ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira:

No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 7.º da Lei n.º 101/89, de 29 de Dezembro, e nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

**Artigo 1.º****Objecto**

O presente diploma tem por objecto a definição dos regimes de endividamento e de financiamento dos défices das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

**Artigo 2.º****Limites ao endividamento regional**

1 — Serão fixados anualmente limites máximos de endividamento regional directo e indirecto, estabelecendo-se para cada região autónoma e para o período financeiro respectivo os níveis permitidos de concessão de garantias e de recurso ao crédito, considerando este em todas as suas formas, incluindo a modalidade de celebração de contratos de locação financeira.

2 — Na fixação dos limites de endividamento de cada região autónoma atender-se-á a que, em resultado de endividamento adicional ou de aumento do crédito à região, não deve o serviço da dívida total exceder 25 %

das receitas correntes da região e não podem ser prejudicados os objectivos macroeconómicos e as orientações da política monetária traçados pelos órgãos de soberania.

3 — Para efeito de enquadramento das medidas de fixação anual dos limites máximos de endividamento regional podem ser celebrados entre o Governo da República e o governo de cada região autónoma protocolos de colaboração permanente em matéria financeira.

**Artigo 3.º****Processo de fixação dos limites de endividamento regional**

1 — A fixação anual dos limites máximos de endividamento regional faz-se mediante norma a incluir na Lei do Orçamento do Estado, de acordo com proposta apresentada até 30 de Setembro de cada ano pelo governo de cada região autónoma ao Governo da República e que será considerada nos termos em que a aplicação dos critérios estabelecidos no n.º 2 do artigo anterior o permitir.

2 — No relatório sobre transferências orçamentais para as regiões autónomas que acompanha a proposta de Orçamento do Estado a apresentar à Assembleia da República incluir-se-á uma exposição de motivos sobre a norma de fixação dos limites máximos de endividamento regional proposta pelo Governo da República.

**Artigo 4.º****Regime de contracção de empréstimos pelas regiões autónomas**

1 — As regiões autónomas, nos termos do disposto nos respectivos estatutos político-administrativos e no presente diploma, podem contrair empréstimos internos e externos de prazo superior a dois anos exclusivamente destinados a financiar investimentos, respeitando os limites máximos de endividamento regional anualmente fixados.

2 — A contracção de empréstimos externos depende de prévia autorização da Assembleia da República, após audição do Governo da República.

3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, a contracção de empréstimos internos depende da autorização das respectivas assembleias legislativas regionais, nos termos dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas.

## Artigo 5.º

**Financiamento de défices momentâneos de tesouraria**

Para fazer face a dificuldades de tesouraria, cada região autónoma poderá movimentar junto do Banco de Portugal, sem quaisquer encargos de juros, uma conta corrente, cujo saldo não pode exceder 10 % do valor das receitas correntes cobradas no penúltimo ano, salvo se, no caso das regiões autónomas, outro valor estiver fixado no respectivo estatuto político e administrativo.

## Artigo 6.º

**Regime fiscal da dívida das regiões autónomas**

A dívida das regiões autónomas está sujeita ao regime fiscal da dívida pública.

## Artigo 7.º

**Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira**

Durante o período de vigência do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira prevalecem, para aquela Região, os objectivos e metas nele contidos.

## Artigo 8.º

**Norma revogatória**

É revogado o Decreto-Lei n.º 33/84, de 24 de Janeiro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 13 de Junho de 1990. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Vasco Joaquim Rocha Vieira* — *Lino Dias Miguel* — *Luís Miguel Couceiro Pizarro Beleza*.

Promulgado em 12 de Outubro de 1990.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 17 de Outubro de 1990.

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

**Decreto-Lei n.º 337/90**

de 30 de Outubro

A actual Lei Orgânica do Banco de Portugal foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 644/75, de 15 de Novembro. Apesar de alguns ajustamentos que nela foram introduzidos, é fácil reconhecer, hoje, face às profundas mudanças na organização e no funcionamento do sistema financeiro nacional e à renovada dinâmica do processo de integração dos mercados financeiro, monetário e cambial na Europa comunitária, num contexto de liberalização gradual dos movimentos de capitais, que se torna indispensável proceder à sua revisão.

Com efeito, os referidos mercados domésticos conheceram, em particular nos últimos anos, um desenvol-

vimento sem precedentes. Em mercados pouco mais do que dormentes há cinco anos atrás, a criação de novos segmentos e a diversificação dos instrumentos de aplicação das poupanças dos particulares e das empresas, das formas de financiamento das empresas e do Estado e da cobertura de risco de câmbio ou de taxa de juro estiveram na origem de uma enorme expansão das respectivas actividades.

Para tal contribuíram ainda, na sequência da abertura do sector à iniciativa de capital privado, os múltiplos tipos de instituições financeiras, monetárias e não monetárias, entretanto criadas, bem como diversas modalidades de investimento institucional que conheceram também rápida expansão.

Este processo de desenvolvimento e de diversificação da actividade financeira foi acompanhado e estimulado pela gradual eliminação, cuidadosa, mas persistentemente conduzida, das restrições e dos controlos de natureza política e administrativa que impediam a abertura dos mercados, limitavam o seu papel e impunham rigidez ao seu funcionamento.

O objectivo pretendido — e em parte já realizado — é o de atribuir aos mercados uma influência dominante no mecanismo de afectação dos recursos financeiros, pondo-se termo a processos de intervenção administrativa que dificultam a concorrência e induzem distorções e ineficiências na afectação de recursos.

Não será exagero afirmar que a fase de sustentada expansão económica que temos experimentado ao longo dos últimos cinco anos deve muito ao melhor funcionamento dos mecanismos de captação e de distribuição dos recursos financeiros.

Este processo de profunda mudança será proximamente coroado, no plano legislativo, pela adopção, no direito interno, das disposições das diferentes directivas comunitárias que visam realizar a harmonização mínima das legislações nacionais e, em particular, da regulamentação do exercício da supervisão bancária, o que constitui uma condição necessária da criação de um mercado único para os serviços financeiros e, em especial, para as operações bancárias.

Neste contexto, tanto o elenco e o conteúdo das funções do banco central como a forma de as exercer não podiam deixar de sofrer profundas modificações, muito particularmente no que se refere aos mecanismos de orientação e de intervenção dos mercados de câmbios, ao exercício da política monetária e aos processos de controlo monetário e ainda à filosofia, finalidades e prática da supervisão das instituições do sistema financeiro, monetárias e não monetárias.

Estamos já muito distantes do tempo em que a função emissora constituía a primordial atribuição dos bancos centrais. Sem prejuízo da sua importância, não pode deixar de reconhecer-se, nos nossos dias, a relativização dessa delegação de soberania face à emergência das complexas questões de regulação monetária e cambial e da defesa da estabilidade do sistema financeiro e do sistema de pagamentos.

É, pois, indispensável que a nova Lei Orgânica do Banco de Portugal reflecta adequadamente estas mudanças, constituindo um instrumento que permita ao Banco o exercício integral e em condições mais adequadas das vastas e complexas funções que hoje se lhe reconhecem.