

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO  
AUTÓNOMA DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

## RELATÓRIO E PARECER

---

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 57/X —  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES

PONTA DELGADA  
JUNHO DE 2016

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	1708 Proc. n.º 105
Data	016/06/09 N.º 57/X



**TRABALHOS DA COMISSÃO**

---

A Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 6 de junho de 2016, na Delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de analisar e dar parecer sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X — Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores.

---

**1.º. CAPÍTULO – ENQUADRAMENTO JURÍDICO**

---

O presente Projeto de Decreto Legislativo Regional foi apresentado pelo grupo parlamentar do CDS/PP, ao abrigo do poder consagrado na alínea d), do n.º 1, do artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e no artigo 114.º do Regimento da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, e apreciado nos termos da alínea a) do artigo 42.º do referido Regimento.



---

2.º. CAPÍTULO - APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

---

A iniciativa legislativa em análise tem por objeto implementar o Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores.

Consagra-se no artigo 1.º que “O Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores, doravante designado de OPRAA, visa contribuir para o exercício de uma intervenção cívica informada, ativa e responsável no processo da governação regional, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afetação de recursos financeiros.”

O proponente refere (cf. artigo 2.º) que “São objectivos do OPRAA:

Incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas que afetam as populações, ou para o desenvolvimento social, cultural e económico das suas localidades e/ou regiões, tendo em conta os recursos disponíveis;

Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos mecanismos de governação e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação cívica ativa;

Adequar as políticas públicas regionais às necessidades e expectativas dos cidadãos, para melhorar a qualidade de vida nas suas comunidades;

Aumentar a transparência da atividade do Governo Regional dos Açores;

Aumentar o nível de responsabilização dos eleitos, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia.”

Em concreto, estipula-se (cf. artigo 4.º) que “O OPRAA é dotado de uma verba, por ilha, correspondente a 2% do total da respetiva desagregação espacial do Plano Anual Regional aprovado no ano anterior.”

O proponente, em sede de exposição de motivos, justifica, genericamente, a respetiva pretensão no seguinte:



“A implementação de orçamentos participativos no âmbito das governações, aos mais diversos níveis do poder, é uma das formas de participação democrática dos cidadãos na governação.”

“Através dos orçamentos participativos os cidadãos, ao nível de freguesia, municipal ou mesmo regional, dão um importantíssimo contributo político na decisão de aplicação das receitas públicas geradas pela cobrança de impostos.”

“Com este mecanismo os cidadãos adquirem o poder de apresentar propostas de investimento público que venham a contribuir para a resolução de problemas efetivos da sua comunidade, ou para o desenvolvimento social, cultural e económico das suas localidades e/ou regiões.” e

“[...] o orçamento participativo é, de facto, um dos melhores instrumentos democráticos da atualidade para o investimento público.”

---

### 3º. CAPÍTULO - DILIGÊNCIAS EFETUADAS:

---

A Comissão deliberou proceder às seguintes audições:

- Vice-Presidente do Governo dos Açores.

A Comissão deliberou, ainda, solicitar parecer às seguintes entidades:

União das Instituições Particulares de Solidariedade Social;

União Regional das Misericórdias dos Açores;

Associação de Consumidores da RAA;

UGT Açores;

CGTP-IN - Açores; 22-10-2015;

Federação Agrícola dos Açores;

Câmara do Comércio e Indústria da RAA;

Conselho de Ilha da Terceira;

Conselho de Ilha de Santa Maria;

Conselho de Ilha de São Miguel;

Conselho de Ilha de São Jorge;



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Conselho de Ilha do Pico;  
Conselho de Ilha da Graciosa;  
Conselho de Ilha das Flores;  
Conselho de Ilha do Faial;  
Conselho de Ilha do Corvo.  
Jurisconsulto Dr. Paz Ferreira

As entidades abaixo identificadas emitiram os respetivos pareceres que se juntam ao presente relatório:

União Regional das Misericórdias dos Açores;  
Câmara do Comércio e Indústria da RAA  
Conselho de Ilha da Terceira;  
Conselho de Ilha de Santa Maria;  
Conselho de Ilha do Pico;  
Conselho de Ilha da Graciosa;  
Conselho de Ilha das Flores;  
Conselho de Ilha do Faial;  
Conselho de Ilha do Corvo.  
Jurisconsulto Dr. Paz Ferreira

**No dia 28 de janeiro de 2016 a Comissão procedeu à audição do Vice-Presidente do Governo dos Açores.**

A Deputada Ana Espínola fez a apresentação genérica do diploma.

O Vice-Presidente do Governo afirmou que o Orçamento Participativo era sempre um instrumento muito interessante mas que a sua operacionalidade lhe levanta muitas dúvidas tal como a sua legalidade, lembrando que a aprovação do Plano e Orçamento era competência exclusiva da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Afirmou ainda que uma medida deste tipo não podia ter qualquer carácter vinculativo e que achava que poderia esbarrar por questões legais.

No seu entender, esse grande óbice só poderia ser ultrapassado com a alteração do quadro legal em vigor e, referindo-se ao artigo 4º., considerou não ser possível executar pelo modo como estava desagregado por ilha e as verbas do Capítulo 50 e as com origem em Outros Fundos não podiam



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ser tratadas do mesmo modo como está sugerido na proposta, originando um desequilíbrio orçamental.

Relativamente ao nº. 3 do artigo 10º. informou os presentes que não seria possível cumprir os 30 dias derivado às regras da contratação pública, lembrando, a título de exemplo, que o projetista, por si só, demorava mais do que esse período.

Questionou, em termos retóricos, como funcionaria a Assembleia de Voto e como seriam distribuídas, lembrando que na proposta isso estava muito pouco definido e clarificado.

O Presidente da Comissão, Deputado Francisco César, referiu que o Governo dos Açores considerava esta uma boa ideia, mas que o problema estava na forma, existindo, em primeiro lugar, uma questão legal, nomeadamente a dúvida sobre as competências e, em segundo lugar, uma questão política. Admirou-se ainda deste documento não prever a participação eletrónica dos cidadãos em todo este processo.

O Vice-Presidente referiu que a alteração legislativa tinha de começar num nível mais acima, nomeadamente nas competências da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, acreditando que só seria possível implementar esta proposta de depois de alterar o Estatuto Político-Administrativo que, neste caso, estaria a ser violado.

O Deputado Jorge Macedo começou por afirmar que o PSD era favorável à participação cívica dos cidadãos contribuindo, assim, para a melhoria das suas condições de vida, apelando para que se encontre uma solução que permita a sua operacionalização. Lembrou que a motivação dos cidadãos seria maior caso este procedimento já estivesse em vigor.

Afirmou ainda que seria possível existir um envelope financeiro por ilha, admitindo a ideia de se retirar o caráter vinculativo, concordando que o voto eletrónico seria uma ideia interessante que se poderia desenvolver.

O Deputado Paulo Estevão considerou não haver ilegalidade nesta proposta porque a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a tinha admitido, perguntando se esta seria apenas uma questão política.

O Vice-Presidente informou que concordava com muito do que foi dito e com o princípio mas reafirmou que a questão teria de ser levantada e resolvida “mais acima” e que não seria a primeira vez que um diploma, mesmo depois de ser admitido, tenha sido submetido a nova verificação para



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

aferir a sua legalidade. Lembrou que tinha sido admitido na generalidade mas que na especialidade poderia ser corrigida a posição.

O Deputado Miguel Costa informou que o Grupo Parlamentar do Partido Socialista iria requerer à Mesa para que fosse solicitado um parecer jurídico sobre esta matéria.

---

### 4º. CAPÍTULO - PARECER

---

Os Deputados do Partido Socialista manifestaram a vontade de que, tendo em conta o parecer inequívoco do Dr. Paz Ferreira que refere a manifesta ilegalidade da proposta do CDS/PP e aponta caminhos alternativos para a persecução do objetivo pretendido, a mesma fosse retirada pelo proponente.

**A Comissão Permanente de Economia deliberou por maioria, com os votos a favor do PS, contra do CDS-PP e as abstenções, com reserva de posição para Plenário, do PSD e BE, dar parecer desfavorável à presente iniciativa.**

O Relator

José Ávila

O presente relatório foi aprovado, por unanimidade.

O Presidente

Francisco Vale César

UNIÃO REGIONAL DAS MISERICÓRDIAS DOS AÇORES

EX.MO SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE  
DE ECONOMIA  
DR. FRANCISCO VALE CÉSAR  
RUA MARCELINO LIMA  
9901-858 HORTA

S/Referência

N/Referência 17/2015

Processo Nº

Data 2015/11/19

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º57/X –  
“ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES”.

Relativamente ao assunto em epígrafe, em nome da União Regional das Misericórdias dos Açores (URMA), comunico a concordância desta União com a iniciativa legislativa em apreço, bem como com os termos em que é proposta a operacionalização da mesma.

Com os melhores cumprimentos, *e a maior consideração.*

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 3370	Proc. n.º 105
Data: 015/11/19	N.º 57/X

O PRESIDENTE DA MESA COORDENADORA DA UNIÃO  
REGIONAL DAS MISERICÓRDIAS DOS AÇORES,

*António Bento Fraga Barcelos*

António Bento Fraga Barcelos

MS/EP





CCIA

**CÂMARA DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DOS AÇORES**

Rua Ernesto do Canto, 13 • 9504-531 Ponta Delgada  
Telef. + 351 296 305 000 • Fax + 351 296 305 009  
Contribuinte N.º 512 021 280

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão Permanente de  
Economia da Assembleia Legislativa Regional  
Rua Marcellino Lima  
9900 HORTA

N/Ref.:2015/5094

PONTA DELGADA, 2015/11/17

**Assunto: Projeto de Resolução nº 133/X Plano de Investimento participativo  
Parecer**

Encarrega-me a Direção de enviar a V. Exa. o parecer desta Câmara, relativamente ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

o Secretário-Geral

*Mário Jorge Correia Custódio*

Mário Jorge Correia Custódio

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	3222 Proc. n.º 109
Data	08/11/17 N.º 133/X



CCIA

**CÂMARA DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DOS AÇORES**  
Rua Ernesto do Canto, 13 • 9504-531 Ponta Delgada  
Telef. + 351 296 305 000 • Fax + 351 296 306 000  
Contribuinte N.º 512 021 260

## PARECER

Relativamente ao projeto de resolução em apreço, a CCIA considera que este tipo de intervenção pode fazer sentido a nível local, mas não tanto a nível regional.

Esta posição consubstancia-se no facto de haver já um conjunto de organismos, que têm competências nas áreas da auscultação e participação em diversas matérias de interesse de ilha e regional, integrando designadamente os principais agentes económicos, sociais, sindicais, ensino, políticos, ambientais e culturais. O importante é fazer com que estes organismos funcionem de forma adequada, devendo, caso necessário, melhorar-se a sua regulamentação e funcionamento.

Na realidade, salienta-se a existência dos conselhos de ilha, entidades com uma representação alargada ao nível de entidades públicas e privadas, com reuniões que são públicas, em que os cidadãos têm possibilidade de fazerem as suas intervenções.

Um outro organismo que importa salientar é o Conselho Regional de Concertação Estratégica (CRCE), enquanto "órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas, social e ambiental".

Na realidade, o CRCE tem funcionado apenas como órgão de consulta, tendo sido esquecida a vertente da concertação nomeadamente no que se refere à intervenção das várias entidades na preparação dos planos de investimento e, sobretudo, do Orçamento.

O CRCE apresenta potencialidades para a promoção do diálogo e concertação, que não têm sido devidamente dinamizadas, considerando esta Câmara, que se deveria caminhar para um organismo que funcione à semelhança do que acontece a nível nacional com o Conselho Económico e Social.

Para além destes organismos existem outros com funções análogas a nível setorial e local. A CCIA, em síntese, entende que não é necessário criar novas formas de participação, mas antes potenciar e melhorar os instrumentos já existentes.

CONSELHO DE ILHA DA TERCEIRA  
Praça Francisco Ornelas da Câmara  
9760-851 Praia da Vitória

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão Permanente da  
Economia da Assembleia Legislativa  
Regional Autónoma dos Açores  
Rua Marcelino Lima  
9901 - 858 HORTA

S/ Ref.

S/ Data

N/ Ref.  
Circular n.º 26/2015

Data  
2015/12/01

**ASSUNTO: PARECER SOBRE OS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 57/X - "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES" E DE RESOLUÇÃO N.º 133/X - "PLANO DE INVESTIMENTO PARTICIPATIVO".**

Relativamente ao solicitado nos ofícios com as referências n.ºs 4058 e 4040, datados de 22 de novembro findo, sobre os pedidos de pareceres mencionados em epígrafe, envia-se a V. Ex.ª o Parecer do Conselho de Ilha da Terceira, emitido em reunião extraordinária de 30 de novembro de 2015.

"O Conselho de Ilha da Terceira, reunido extraordinariamente a 30 de novembro de 2015, analisou os Projetos de Decreto Legislativo Regional e de Resolução N.º133/X - "Plano de Investimento Participativo", acima referenciados.

O Conselho de Ilha da Terceira reconhece o intuito do projeto, sublinhando a importância de reforçar a participação cívica no Arquipélago;

Ressalva, no entanto, a existência de procedimentos de audição alargada no âmbito da formulação e votação do Plano e Orçamento da Região Autónoma dos Açores, envolvendo as Entidades Locais e Regionais, particularmente os Conselhos de Ilha e o Conselho Regional de Concertação Estratégica, assim como a discussão aprofundada das opções orçamentais regionais;

Entende que a decisão de aplicação deste Projeto cabe exclusivamente à Assembleia Legislativa dos Açores;

Contudo, no âmbito do Parecer pedido, o Conselho de Ilha da Terceira concorda, na generalidade, com iniciativas de reforço da participação das organizações e dos cidadãos, alertando que:

1º A verba destinada ao OPRAA (Artigo 4º do Projeto) não deve resultar apenas de uma percentagem idêntica para todas as ilhas, mas também de outros fatores que introduzam maior justiça na aplicação deste mecanismo (por exemplo, PIB da ilha, população residente, etc.);

2º O OPRAA deve incluir um mecanismo de majoração para as Ilhas e/ou Concelhos com problemas conjunturais ao nível económico e/ou social;

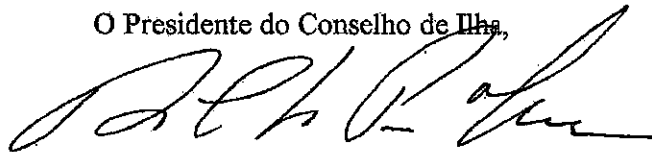
3º O prazo disposto para os serviços do Governo Regional procederem à elaboração dos projetos (nº3 do Artigo 10º) deve ser alargado, ou incluir uma cláusula de exceção perante casos de maior complexidade ao nível dos projetos;

4º A logística de participação preconizada no Projeto de DLR (nomeadamente os N.ºs 1, 2 e 6 do Artigo 6º e os Artigos N.ºs 11º, 12º, 16º, 17º e 18º) deverá, na sua versão final, tender a simplificar-se (nomeadamente por via da sua digitalização), sob pena de os custos a si associados dificultarem a concretização da iniciativa na sua globalidade.

Pelas razões atrás apontadas, o Conselho de Ilha considera não estarem reunidas condições para um parecer favorável em relação a qualquer das propostas apresentadas.”

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Ilha,



Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 3394	Proc. n.º 105/57/X
Data: DIS 12/01	N.º 109/133/X



# CONSELHO DE ILHA DE SANTA MARIA

Largo Nossa Senhora da Conceição – 9580 Vila do Porto  
Santa Maria – Açores

Exmo. Sr. Presidente da Comissão Permanente  
De Economia da ALRAA.

O Conselho de Ilha de Santa Maria na sua reunião extraordinária, do dia 17 de novembro de 2015, analisou os Vossos pedidos de parecer sobre o **Projeto de Decreto Legislativo Regional nº 57/X – “Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores”** e **Projeto de Resolução nº 133/X – “Plano de Investimento Participativo”** tendo decidido, por unanimidade, emitir o seguinte parecer:

- Este órgão concorda com a essência de ambas as iniciativas, por estas contemplarem a possibilidade da participação democrática dos cidadãos contribuindo com iniciativas/ideias para o Orçamento da Região;
- É entendimento deste órgão que a participação e contributo dos Conselhos de Ilha na análise dos diversos projetos que digam respeito à sua ilha, é um desiderato fundamental, conforme proposto no Projeto de Resolução nº 133/X, nas alíneas 10) e 11);
- É entendimento deste órgão que as verbas constantes no Orçamento Participativo sejam desagregadas por ilha, conforme proposto no Projeto de DLR nº 57/X.
- É entendimento deste órgão que a percentagem a incidir sobre o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o Orçamento Participativo seja aproximadamente dos 3% do total do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, sendo que a forma de cálculo desta percentagem se apure pela desagregação por ilha, com uma majoração de 2% para as “Ilhas da Coesão”, onde se inclui a Ilha de Santa Maria, obtendo-se a percentagem global do orçamento participativo pelo somatório das percentagens das 9 ilhas.

Vila do Porto, 18 de novembro de 2015.

Com os melhores cumprimentos.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada <b>3267</b>	Proc. n.º <b>105/57/X</b>
Data: <b>013/11/19</b>	N.º <b>109/133/X</b>

O Presidente do Conselho de Ilha

(Rui Alexandre dos Reis Arruda)

# CONSELHO DE ILHA DO PICO

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão  
Permanente de Economia da  
ALRAA  
Rua Marcelino Lima  
9901-858 HORTA

**ASSUNTO:** PARECER SOBRE O PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 133/X – “PLANO DE INVESTIMENTO PARTICIPATIVO”, E PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 57/X – “ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES”.

No seguimento do pedido de parecer solicitado sobre esta matéria, o Conselho de Ilha do Pico, reunido no dia 26 de Outubro de 2015, deliberou o seguinte:

1. Concorda-se na generalidade com o objetivo principal das propostas apresentadas pelo Grupo Parlamentar do PSD, Projeto de Resolução N.º 133/X – “Plano de Investimento Participativo”, e pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, Projeto de decreto Legislativo Regional N.º 57/X – “Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores”;
2. Sendo que as duas propostas, semelhantes, diferem principalmente na forma de iniciativa, o Conselho de Ilha considera que o enquadramento das mesmas, no âmbito do Plano e Orçamento Regional, cabe necessariamente à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Com os melhores Cumprimentos

A PRESIDENTE DO CONSELHO DE ILHA DO PICO



Sandra Avila Rodrigues

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 3124	Proc. n.º 109/133/X
Data: 015/11/09	N.º 105/57/X

## CONSELHO DE ILHA DA GRACIOSA

O Conselho de Ilha da Graciosa em reunião extraordinária de 17 de Novembro de 2015 com o objectivo de emitir parecer sobre dois pedidos:

**Ponto Um:** Pedido de parecer sobre o Projeto de Resolução n.º133/X. "Plano de investimento participativo".

**Ponto Dois:** Pedido de parecer sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º57/X. "Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores".

Os conselheiros dão parecer favorável às duas propostas de uma forma genérica

Santa Cruz da Graciosa, 17 de Novembro de 2015

O Presidente,

Carlos Brum

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada: 3271	Proc. n.º: 109/133/X
Data: 015/11/20	N.º: 105/57/X

CONSELHO DE ILHA DAS FLORES

Ex.mo Sr.  
Presidente da Comissão Permanente  
da Economia  
Rua Marcelino Lima  
9901- 858 Horta

V/Ref.:

V/Data:

N/ Ref.:SAI-CIFLORES/2015/53

N/ Data: 2015-11-19

**Assunto:** Emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X  
"Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores".

Ex.mos Srs.

Em reunião do Conselho de Ilha das Flores do passado dia doze do corrente mês, os conselheiros decidiram relativamente ao Projeto mencionado em epígrafe não emitir qualquer parecer, uma vez que consideram irrelevante pronunciar-se sobre o mesmo, veiculando essa decisão à própria Assembleia Legislativa Regional, que deverá decidir pelo melhor para bem de todos os açorianos.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Ilha



Selénio Bruno Cabral Mota Salvador de Freitas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	3280 Proc. n.º 105
Data:	09/11/20 N.º 57/X



# CONSELHO DE ILHA DO FAIAL

Exmº Senhor

Presidente da Comissão de Economia

Delegação da ALRAA

R. José Maria Raposo Amaral

9500-078 PONTA DELGADA

Sua referência  
4035/4050

Sua comunicação de

22-10-15

Nossa referência

105.

Data

2015-11-15

**ASSUNTO: PARECER**

*senhor presidente, caso amigo*

Na sequência dos pedidos de parecer solicitados por V. Exª, o Conselho de Ilha do Faial, reunido em 11 de novembro, emitiu e aprovou por unanimidade um Parecer sobre os documentos em referência que se remete.

Com os melhores cumprimentos e considerações

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ILHA,

*Fernando*  
Fernando Manuel Machado Menezes

Anexo: o citado  
Z.C

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada: 3218	Proc. n.º 109/133/K
Data: 015/11/17	N.º 105/57/X

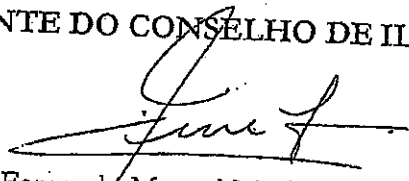
# CONSELHO DE ILHA DO FAIAL

## PARECER

1. Em geral o Conselho de Ilha do Faial pronuncia-se favoravelmente quanto à consagração na Região Autónoma dos Açores de um Orçamento Participativo;
2. O Conselho de Ilha do Faial considera que o Projeto de Resolução apresentado pelo PSD, constitui mera "recomendação" dirigida ao Governo Regional, ou seja, a ser aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, necessitaria ainda de ulterior desenvolvimento legislativo, para que pudesse ser apreciado por este órgão. Seja como for o Conselho de Ilha do Faial não está de acordo, com o facto da percentagem do Plano a alocar ao Orçamento Participativo, seja global;
3. O Conselho de Ilha do Faial considera que o projeto de Decreto Legislativo Regional apresentado pelo CDS/PP contém virtualidades, designadamente o facto da dotação considerada ter como referência os valores desagregados no Plano para cada ilha.
4. O Conselho de Ilha do Faial considera finalmente que o projeto de Decreto Legislativo Regional em apreço, deve ser objeto de melhoramentos que clarifiquem e agilizem os seus aspetos procedimentais.

Horta, 11 de novembro de 2015

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ILHA DO FAIAL,

  
Fernando Manuel Machado Menezes



## CONSELHO DE ILHA DO CORVO

9900-024 CORVO (AÇORES) - Tel. 292 580 200 - Fax 292 580 170 - E-mail: geral@concelho.pt  
N.º de Fiscal 812 066 917

Exmº Senhor  
Presidente da Comissão de Economia  
Rua José Maria Raposo Amaral  
9500-078 Ponta Delgada

Sua Referência	Sua Comunicação	Processo	Nossa Referência	Data
4049	22-10-2015		08/2015	20-11-2015

**ASSUNTO:** Parecer Sobre O Projeto De Decreto Legislativo Regional Nº57/X  
Orçamento Participativo Da Região Autónoma Dos Açores.

Na sequência do pedido de parecer sobre o assunto em referência, o Conselho de Ilha do Corvo, reunido no dia 19 de Novembro de 2015, deliberou por unanimidade emitir o seguinte parecer:

Tendo em conta que a Assembleia Legislativa Regional Dos Açores é que usufrui dos poderes institucionais de aprovar o orçamento da Região, entende por isso este Conselho de Ilha que a aprovação ou não do agora proposto, deverá ser uma decisão tomada em plenário da mesma.

Depois de análise e discussão na reunião deste Conselho de Ilha sobre o assunto em referencia foi deliberado por unanimidade remeter para a Assembleia Legislativa Regional Dos Açores a decisão de aprovar ou não o assunto em referencia .

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Ilha

**Lubelio De Fraga Mendonça**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada: 3278	Proc. n.º 105
Data: 21/11/2015	N.º 57/X

Lisboa, 12 de maio de 2016

Exma. Senhora  
Eng.<sup>a</sup> Sandra Isabel G. Pereira da Costa  
MI Secretária-Geral da Assembleia  
Legislativa da Região Autónoma dos  
Açores

Junto, tenho o prazer de remeter a V.Exa. o parecer relativo ao Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X "Orçamento Participativo da RAA", que teve a gentileza de me solicitar.

Mantenho-me, inteiramente, à sua disposição para qualquer esclarecimento que entenda oportuno.

Com os meus melhores cumprimentos,



Sócio Gerente

EDUARDO PAZ FERREIRA & ASSOCIADOS  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS RL  
Eduardo Paz Ferreira  
NIPC/NIF 510 780 962 - REG. 2013  
Av. Duque de Loulé, 106-8º  
1050-093 LISBOA  
Tel. 21 351 00 50 - Fax: 213 510 059

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada <b>1472</b>	Proc. n.º <b>53.01.02</b>
Data: <b>06/05/18</b>	N.º <b>106/X</b>

**PARECER**

**RELATIVO AO PROJETO DE DECRETO  
LEGISLATIVO REGIONAL N.º 57/X  
“ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA RAA”**

**Lisboa, maio de 2016**



u  
7  
/

**Parecer relativo ao projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X  
“Orçamento Participativo da RAA”**

Consulta

1. Do projeto de DLR n.º 57/X
2. Soluções técnico-legislativas para implementação de um  
Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores

Conclusões



## CONSULTA

A 11 de setembro de 2015, o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA) um projeto de Decreto Legislativo Regional designado “Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores” (referência n.º Gp1086-X, processo n.º 34.02.04), registado como Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X (adiante, “projeto de DLR”), ao abrigo do artigo 31.º, n.º 1, alínea d) do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

O projeto de DLR foi despachado para a Comissão Parlamentar Permanente de Economia da ALRAA a 15 de setembro de 2015.

Durante a discussão do projeto de DLR na Comissão de Economia, sua Excelência o Presidente da referida Comissão dirigiu uma comunicação a sua Excelência a Presidente da ALRAA em que expressou, *inter alia*, o seguinte:

*“Considerando que surgiram fundadas dúvidas sobre a competência da Assembleia Legislativa para legislar neste domínio;*

*Considerando que tais reservas decorrem, essencialmente, do seguinte:*

- a) A matéria referente ao regime geral de elaboração e organização do orçamento das Regiões Autónomas consta, expressamente, no elenco das matérias de reserva absoluta da Assembleia da República (cf. alínea r) do artigo 164.º da CRP;*
- b) Tal regime é materializado através da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro, e Lei n.º 115/2015, de 28 de agosto);*

- c) O Orçamento é ainda apresentado tendo em conta o disposto na Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro);*
- d) A competência para apresentar a proposta de Orçamento e de Plano anual é, conforme estipulado nos diplomas acima referidos, bem como no Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, competência exclusiva do Governo;*
- e) O Orçamento e o Plano são materializações, com periodicidade anual, do Programa do Governo; e*
- f) O Governo Regional é a única entidade com conhecimento pleno e atual dos dados económico-financeiros inerentes à elaboração do Orçamento e Plano.*

*Considerando que a apresentação do Orçamento e Plano obrigam o seu autor ao cumprimento de determinados deveres e princípios;*

*Considerando que entre os referidos princípios está o do equilíbrio orçamental;*

*Considerando, conforme supra referido, que o Governo Regional é que dispõe das ferramentas e faz as suas opções no estrito cumprimento do aludido princípio;*

*Considerando que a iniciativa em apreço retira ao Governo Regional «2% do total da respetiva desagregação espacial do Plano» (cf. artigo 4.º da Proposta);*

*Considerando, por isso, que poderá estar em causa a estabilidade orçamental da Região;*

*Assim, face ao exposto, deliberou a Comissão de Economia solicitar a V. Exa. que desenvolva as diligências tidas por adequadas no sentido de*



*obter parecer jurídico de reputado jurisconsulto para efeitos de cabal esclarecimento da legitimidade / legalidade da iniciativa em causa e, na eventualidade da solução preconizada nesta infringir legislação vigente, apontar a respetiva solução técnico-legislativa de implementação do Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores”*

Na sequência e à luz desta comunicação, no quadro das disposições constitucionais e legais aplicáveis, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores solicita o nosso Parecer sobre o enquadramento jurídico e validade da proposta de DLR em causa e sobre as potenciais soluções técnico-legislativas de implementação do Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores.

## 1. Do projeto de DLR n.º 57/X

O Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 57/X, apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, visa a criação de um “Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores” (OPRAA), estabelecendo, *inter alia*:

*“Artigo 3.º (Âmbito territorial e temático)*

*1 – O âmbito territorial da OPRAA é a Região Autónoma dos Açores.*

*2 – O OPRAA abrange todas as áreas de competência do Governo Regional dos Açores.*

*Artigo 4.º (Verba)*

*O OPRAA é dotado de uma verba, por ilha, correspondente a 2% do total da respetiva desagregação espacial do Plano Anual Regional aprovado no ano anterior.”*

O Orçamento Participativo que é proposto neste projeto de DLR foi apresentado como uma iniciativa autónoma, e não, por exemplo, como uma alteração ao Orçamento vigente. Parece tratar-se de uma iniciativa normativa que tem por propósito a alteração do enquadramento normativo de futuros Orçamentos regionais. Com efeito, nos termos do artigo 23.º do projeto de DLR, com a epígrafe “produção de efeitos”:



*“O presente diploma produz efeitos com as propostas de Plano Anual Regional e Orçamento da Região para o ano 2017.”*

O projeto de DLR foi apresentado ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Político Administrativo da RAA – aprovado pela Lei n.º 39/80 de 5 de agosto, revista pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98 de 27 de agosto e 2/2009, de 12 de janeiro (adiante, “EPA-RAA”) –, nos termos do qual:

*“Os deputados têm o poder de: (...) Apresentar projetos de decreto legislativo regional, de Regimento da Assembleia Legislativa e de resolução”.*

No mesmo sentido, veja-se o artigo 45.º, n.º 1, do EPA-RAA.

Estas normas, que atribuem o direito de iniciativa legislativa regional aos deputados, conhecem, porém, como limites necessários: (i) a alteração das despesas ou receitas do Orçamento vigente; (ii) as competências político-legislativas da Assembleia Legislativa Regional; e (iii) a reserva de iniciativas legislativas a outras entidades.

E é justamente sobre estes limites que se centra a primeira questão da presente Consulta. Trata-se de saber, especificamente, se a proposta de DLR em causa, atento o seu conteúdo, ultrapassa alguns destes limites, com a consequência da sua invalidade.

Quanto ao primeiro limite *supra* referido, decorre do artigo 45.º, n.º 2, do EPA-RAA que os *“deputados e os grupos e representações parlamentares não podem apresentar projetos ou propostas de alteração de decreto legislativo regional ou antepropostas de referendo regional que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas da Região previstas no orçamento”.*

Ora, a este nível, não se identifica qualquer fundamento de ilegalidade do projeto de DLR, na medida em que este visa produzir efeitos apenas para Orçamentos futuros, sem afetar o ano económico em curso.

Quanto ao segundo limite, comece-se por recordar que a *“autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição”* (artigo 225.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP)).

A Constituição atribui à Assembleia da República a competência para *“aprovar os estatutos político-administrativos (...) das Regiões Autónomas”* (artigo 161.º, alínea b)). Cabe às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas elaborar os projetos de estatuto político-administrativo e submetê-los à consideração da Assembleia da República, que o discutirá e aprovará em diálogo com a Assembleia Legislativa da respetiva Região Autónoma (artigo 226.º da CRP).

De modo mais concreta e diretamente relevante para a questão em apreço, é absolutamente reservado à Assembleia da República o poder de definir o *“regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”* (artigo 164.º, alínea r)) e de definir o *“regime de finanças das regiões autónomas”* (artigo 164.º, alínea t)).

Este poder foi concretizado através da adoção da Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 79/98, de 24 de novembro, alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de outubro, e Lei n.º 115/2015, de 28 de agosto – adiante “LEO-RAA”) e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, revista pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, adiante “LFRA”).

Nos termos do artigo 116.º, n.ºs 1 e 2, alínea e), do EPA-RAA: *“1. A aprovação de leis e decretos-leis aplicáveis no território regional deve ser precedida de audição da Assembleia Legislativa sobre as questões respeitantes à Região. 2.*

*Consideram-se respeitantes à Região as normas que nela incidam especialmente ou que versem sobre interesses predominantemente regionais, nomeadamente sobre: (...) e) O regime geral da elaboração e organização do orçamento regional”.*

A Região Autónoma dos Açores, através da ALRAA (reserva exclusiva de competência), tem o poder de “*legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania*”, bem como de “*desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam*” (artigos 227.º, n.º 1, alíneas *a*) e *c*), e 232.º, n.º 1, da CRP). O artigo 228.º, n.º 1, da CRP concretiza que a “*autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania*”.

A competência legislativa própria da ALRAA delimita-se, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do EPA-RAA, por exclusão das matérias constitucionalmente reservadas aos órgãos de soberania, sem prejuízo da enumeração exemplificativa constante dos artigos 49.º a 67.º do EPA-RAA.

Cabe ainda à ALRAA, como competência legislativa complementar, desenvolver, para a RAA, “*os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei ou decreto-lei que a eles se circunscrevam, salvo quando estejam em causa matérias cujo regime seja integralmente reservado aos órgãos de soberania*” (artigo 38.º, n.º 1, do EPA-RAA).

Nos termos do artigo 232.º, n.º 1, da CRP e do artigo 34.º, alínea *c*), do EPA-RAA, compete à ALRAA “*aprovar o orçamento regional, discriminado por despesas e receitas, incluindo os dos serviços e fundos autónomos regionais e os programas de investimento de cada secretaria regional*”.

Resulta do enquadramento constitucional e legislativo que antecede que se verifica uma repartição de competências entre a Assembleia da República e a



ALRAA, no que respeita à aprovação de Orçamentos da RAA. Compete à ALRAA aprovar o Orçamento da RAA para cada ano orçamental, mas compete à Assembleia da República aprovar o estatuto político-administrativo e definir o regime geral de elaboração e organização do orçamento das regiões autónomas. Estas competências são absolutamente reservadas à Assembleia da República, não podendo ser delegadas nem exercidas por qualquer outra entidade, sem prejuízo do exercício pela ALRAA do seu direito de iniciativa nestas matérias e da sua participação obrigatória na discussão dos respetivos projetos.

Em resultado desta distribuição de competências, a ALRAA não tem poderes para definir regras gerais que limitem a elaboração e organização de futuros orçamentos da RAA. Estas regras gerais limitadoras do exercício do poder orçamental regional só podem ser definidas pela Assembleia da República, designadamente no EPA-RAA, na LEO-RAA ou na LFRA.

Note-se que podem também decorrer – e têm, efetivamente decorrido – certos limites para o orçamento da RAA da Lei do Orçamento do Estado (neste sentido, cfr., e.g.: Tribunal de Contas, *Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2013*, dezembro de 2014, p. 16), mas esta questão não se mostra relevante, atualmente, para a presente análise.

Como vimos, o projeto de DLR em análise visa a adoção de um Decreto Legislativo Regional com normas gerais e abstratas que limitariam o exercício do poder orçamental na RAA, obrigando à existência de um Orçamento Participativo e, nomeadamente, definindo, em percentagem, o montante da verba a ser destinada a este Orçamento Participativo.

Consequentemente, parece-nos que não podem restar dúvidas que o conteúdo do projeto de DLR extravasa o âmbito de competências da ALRAA, devendo esta iniciativa ser recusada nos termos do artigo 116.º, n.º 1, alínea *a*), do Regimento da ALRAA (Resolução da ALRAA n.º 15/2003/A, de 26 de novembro, com as

Handwritten initials or signature in the top right corner.

alterações introduzidas pela Resolução da ALRAA n.º 3/2009/A, de 14 de janeiro), nos termos do qual: “*Não são admitidos projetos e propostas de decreto legislativo regional ou propostas de alteração que: [i]nfrinjam o disposto na Constituição e no Estatuto Político-Administrativo*”.

Alcançada esta conclusão, torna-se desnecessário discutir a violação do terceiro limite *supra* referido. Não obstante, não deixaremos de discutir as consequências desse limite na secção subsequente.

## **2. Soluções técnico-legislativas para implementação de um Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores**

A segunda parte da presente Consulta visa o esclarecimento dos termos em que se poderá, dentro do enquadramento constitucional e legislativo vigente, proceder à implementação de um Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores. A análise que segue tem por pressuposto o esclarecimento da repartição de competências entre a Assembleia da República e a ALRAA realizado na secção anterior.

De há vários anos para cá que se tem verificado uma tendência crescente para a promoção da participação dos cidadãos na definição da política orçamental das entidades públicas. Este movimento iniciou-se ao nível das autarquias locais<sup>1</sup>, mas a ideia está prestes a expandir-se a âmbitos geográficos mais amplos.

---

<sup>1</sup> Ver, e.g.: Luís Guerreiro & Liliana Nascimento (coord.), *Actas de Palmela: Encontro nacional sobre orçamento participativo e democracia local*, 2008, disponível em: [http://www.in-loco.pt/upload\\_folder/edicoes/d296bc25-94c6-4067-b4bc-79e4076c4801.pdf](http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/d296bc25-94c6-4067-b4bc-79e4076c4801.pdf); Carla Silva Santos, *Orçamento participativo e o planeamento financeiro autárquico*, Tese de mestrado em Gestão e Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2009.

Com efeito, o programa do XXI Governo Constitucional prevê a “*adoção de um Orçamento Participativo a nível do Orçamento do Estado, prevendo-se a afetação de uma verba anual determinada a projetos propostos e escolhidos pelos cidadãos a financiar e realizar em certas áreas do Governo e da Administração Estadual, dando prioridade a medidas promotoras da qualidade de vida*” (p. 42)<sup>2</sup>. Prevê-se a implementação deste Orçamento Participativo nacional a partir de 2017.

Isto dito, nem a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), nem a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, revista em último lugar pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março) contêm qualquer referência, implícita ou explícita, à possibilidade ou impossibilidade de implementação de Orçamentos Participativos (i.e., da reserva de determinado montante para ser utilizado em conformidade com o que resultar de um exercício de democracia participativa).

Este facto não impediu nem impedirá, naturalmente, a adoção de Orçamentos Participativos ao nível das autarquias locais ou do Estado. Do mesmo modo, a ausência de qualquer previsão expressa a este respeito nas normas que enquadram o poder orçamental da RAA também não impede a adoção de um Orçamento Participativo na RAA.

Antes pelo contrário, várias normas e princípios de direito público apontam no sentido da admissibilidade e utilidade deste exercício específico de democracia participativa.

Em termos gerais, a participação ativa dos cidadãos na vida política é um objetivo e um imperativo constitucional – cfr., e.g., o artigo 109.º da CRP.

O objetivo de promoção da participação democrática dos cidadãos é também consagrado, expressa e especificamente, nas normas constitucionais relativas às Regiões Autónomas – cfr. o artigo 225.º, n.º 2, da CRP. Esta ideia é continuada no

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>.



EPA-RAA, segundo o qual a *“Região prossegue, através da ação dos órgãos de governo próprio, os seguintes objetivos: [a] participação livre e democrática dos cidadãos”* (artigo 3.º, alínea a), do EPA-RAA).

Tratando-se de objetivos e de direitos de participação política horizontais, é natural que se reflitam no exercício dos vários poderes públicos, incluindo o poder orçamental, na medida em que tal seja possível sem por em causa o princípio da legalidade.

Recorde-se que o Tribunal Constitucional já esclareceu que: “sendo a nossa Lei Fundamental um diploma decididamente intervencionista, configurado num Estado social e democrático de direito, assente no especial relevo dos fins e objetivos de natureza socioeconómica que a Constituição postula, parece claro que a atividade financeira do Estado e dos entes públicos não pode permanecer imune a essa vertente intervencionista e transformadora da sociedade e há-de pautar-se por regras de ação definidas, numa perspetiva atualista, em face das novas exigências da vida comunitária e não em função de um paradigma ultrapassado pelos tempos e pelas circunstâncias” (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 358/92, de 11 de novembro de 1992, Sumário IX).

Feitos estes esclarecimentos, identificamos, em síntese, 3 vias possíveis para a consagração de um Orçamento Participativo na RAA, com características e efeitos diferentes:

- a) Alteração das normas gerais de enquadramento do exercício do poder orçamental regional;
- b) Iniciativa do Governo da RAA; e
- c) Iniciativa dos deputados da ALRAA.

Das 3 opções identificadas, só a primeira teria efeitos gerais e abstratos, limitando-se as duas restantes a produzir efeitos, em concreto, num Orçamento específico. Este cenário reflete a realidade de que, como vimos na secção anterior,

está reservada à Assembleia da República a competência legislativa para produzir normais gerais de enquadramento do exercício do poder orçamental regional, o que não obsta ao exercício da autonomia orçamental regional, na definição e adoção de cada Orçamento, dentro dos limites resultantes da Constituição e do referido enquadramento normativo aprovado pela Assembleia da República.

*a) Alteração das normas gerais de enquadramento do exercício do poder orçamental regional*

Atualmente, e sem prejuízo dos direitos e princípios gerais de participação dos cidadãos na vida política, a Constituição e a legislação ordinária nada estabelecem quanto à existência de um Orçamento Participativo na RAA.

É possível a inclusão de normas gerais e abstratas que exijam a reserva de uma fração do Orçamento regional à participação dos cidadãos em algum ou alguns dos diplomas que regem o exercício da atividade orçamental na RAA, especificamente no EPA-RAA, na LEO-RAA ou na LFRA. A LEO-RAA será a opção mais natural como sede deste tipo de normas.

Para implementar esta opção, deverá a ALRAA exercer a sua iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, ao abrigo do artigo 227.º, n.º 1, alínea *f*), da CRP, e do artigo 36.º, n.º 1, alínea *b*), do EPA-RAA, à semelhança do que fez recentemente, através da Proposta de Lei n.º 191/XII<sup>3</sup>.

Deve sublinhar-se que a opção por esta via constituiria uma originalidade na ordem jurídica portuguesa. Como vimos, presentemente, não existem normas que obriguem à inclusão de um Orçamento Participativo em Orçamentos de qualquer

<sup>3</sup>

Disponível

em:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d546b784c56684a5353356b62324d3d&fich=pp1191-XII.doc&Inline=true>



entidade pública, ao nível nacional, regional ou autárquico. A opção pelo estabelecimento de tal obrigação terá como desvantagem alguma rigidez que poderá não se coadunar com a necessária flexibilidade do exercício do poder orçamental perante circunstâncias evolutivas e que se poderão alterar substancialmente de um exercício para outro.

*b) Iniciativa do Governo da RAA*

É ao Governo da RAA que compete apresentar à ALRAA o Programa do Governo – artigo 9.º, n.º 1, da LEO-RAA e artigos 83.º, n.º 2, e 88.º, alínea g), do EPA-RAA –, as propostas de plano de desenvolvimento económico e social da Região – artigo 88.º, alínea h), do EPA-RAA – e, claro, “*elaborar a proposta de orçamento e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa*” – artigo 88.º, alínea i), do EPA-RAA (ver também o artigo 90.º, n.º 1, alíneas c) e d), do EPA-RAA).

O Governo da RAA tem, pois, um poder exclusivo no que respeita à iniciativa legislativa que, cada ano, despoleta o processo de adoção do Orçamento da RAA.

No exercício deste poder, o Governo da RAA, à semelhança do que tem vindo a ser feito por municípios e, de acordo com o Programa do XXI Governo Constitucional, do que será feito no Orçamento de Estado de 2017, é, naturalmente, livre de optar pela inclusão de um Orçamento Participativo na sua proposta.

Esta opção apresenta a vantagem de permitir uma maior flexibilidade e adaptabilidade, em cada exercício, do Orçamento Participativo a circunstâncias evolutivas, bem como a de garantir a sua configuração exata pela entidade que tem ao seu dispor toda a informação atual e detalhada necessária ao exercício do poder orçamental, ao mesmo tempo que não impede a discussão e alteração da proposta no seio da ALRAA.



*c) Iniciativa dos deputados da ALRAA*

Por último, mesmo que o Governo da RAA não proponha a inclusão de um Orçamento Participativo na sua próxima (ou em subsequente) proposta de Orçamento da RAA, os deputados da ALRAA podem propor, nos termos do artigo 31.º do EPO-RAA e do Regimento da ALRAA, que a proposta submetida pelo Governo Regional seja alterada nesse sentido.

Por analogia, recorde-se que o Tribunal Constitucional já esclareceu, a propósito da aprovação do Orçamento do Estado, que: “a Lei do Orçamento constitui uma lei material especial, não confinada no seu conteúdo ao mero quadro contabilístico de receitas e despesas, aprovada ao abrigo da competência política e legislativa do Parlamento, definida, assim, como elemento integrante da reserva de Parlamento e sujeita a reserva absoluta de lei formal, emitida no quadro da participação do Parlamento no exercício da função de direção política estadual, que plasma no seu conteúdo um programa económico-financeiro anual, disfrutando o Parlamento de uma assinalável amplitude de poderes de apreciação, expressa, desde logo, na liberdade de iniciativa dos Deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico” (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 358/92, de 11 de novembro de 1992, Sumário VIII). No mesmo acórdão, o Tribunal afirmou ainda que o “programa económico-financeiro estadual” é “anual e livremente apreciado (e alterado) pelos Deputados” (Sumário XII).

Em qualquer um destes cenários, a configuração precisa do Orçamento Participativo ou das normas de enquadramento de futuros Orçamentos Participativos está, necessariamente, sujeita aos mesmos limites, princípios e regras que o Orçamento na sua integralidade, entre os quais destacaríamos os artigos 34.º, alínea c), 45.º, n.º 2, do EPA-RAA e o Capítulo I da LEO-RAA.

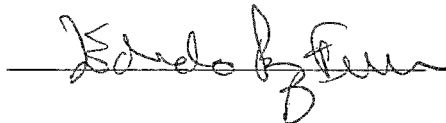


## CONCLUSÕES

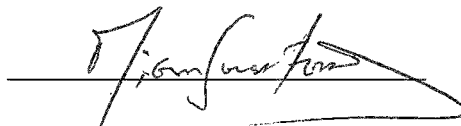
- 1.<sup>a</sup> Compete à ALRAA aprovar o Orçamento da RAA para cada ano orçamental, mas compete, exclusivamente, à Assembleia da República aprovar normas gerais e abstratas de enquadramento da elaboração e organização do orçamento da RAA.
- 2.<sup>a</sup> Por pretender criar, através de um decreto legislativo regional, normas gerais e abstratas limitadoras do exercício do poder orçamental na RAA, violando a Constituição e o EPA-RAA, o projeto de DLR n.º 57/X, deve ser recusada nos termos do artigo 116.º, n.º 1, alínea a), do Regimento da ALRAA.
- 3.<sup>a</sup> O enquadramento constitucional e legislativo vigente não regula, expressamente, a existência de Orçamentos Participativos nos Orçamentos do Estado, Regiões Autónomas ou autarquias locais, mas a sua adoção é admissível e até desejável enquanto consequência de normas e princípios de direito público relativos aos direitos de participação dos cidadãos na vida política.
- 4.<sup>a</sup> A RAA tem ao seu dispor três vias para implementar Orçamentos Participativos nos futuros Orçamentos da RAA:
  - a) sob iniciativa da ALRAA, uma alteração pela Assembleia da República, das normas gerais de enquadramento do exercício do poder orçamental regional, com efeitos gerais e abstratos para o futuro;
  - b) a inclusão de um Orçamento Participativo numa proposta de Orçamento da RAA submetida à ALRAA pelo Governo da RAA, com efeitos só para o Orçamento em causa; e

- c) a proposta, no seio da ALRAA, de uma emenda a uma proposta de Orçamento da RAA apresentada pelo Governo da RAA, consagrando um Orçamento Participativo, com efeitos só para o Orçamento em causa.

Tal é, pois, e salvo melhor, o parecer de



**Eduardo Paz Ferreira**  
Doutor em Direito  
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa



**Miguel Sousa Ferro**  
Doutor em Direito  
Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito de Lisboa