

### PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

**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 PELO ARTIGO 1.º DA LEI ORGÂNICA 2/2002, DE 28 DE AGOSTO, E DO ARTIGO 3.º DA LEI ORGÂNICA N.º 2/2002, DE 28 DE AGOSTO**

A promulgação da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, suscitou, da parte da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, uma análise ponderada e precisa sobre a constitucionalidade das normas dessa lei, designadamente no que se refere à conformidade com os preceitos da Constituição da República Portuguesa, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

No desenvolvimento desse trabalho, foi mesmo a Comissão Especializada Permanente de Economia encarregue de elaborar um relatório donde constasse a apreciação da referida lei, dentro dos parâmetros atrás já referidos.

Tendo em vista a economia de processos, e os dados que até ao momento são do conhecimento da Assembleia Legislativa Regional, entende-se ser conveniente avançar no sentido de ser reposta a constitucionalidade e legalidade no relacionamento financeiro entre o Estado e a Região Autónoma dos Açores.

Assim, ao abrigo das disposições legais e regimentais aplicáveis, os deputados do Partido Socialista signatários, propõem a seguinte Proposta de Resolução:

### **Artigo 1.º**

A Assembleia Legislativa Regional requer ao Tribunal Constitucional, nos termos constantes do anexo à presente Resolução, e que dela faz parte integrante, a declaração da inconstitucionalidade, ou, caso assim se não entenda, a declaração da ilegalidade:

- a)** Dos artigos 83.º, 84.º, 85.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo artigo 1.º da Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto;
- b)** Do artigo 3.º Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto.

Ponta Delgada, 5 de Junho de 2003

Os Deputados do Partido Socialista

Anexo

**Exm.º Senhor  
Juiz Conselheiro  
Presidente do Tribunal  
Constitucional**

**A Assembleia Legislativa Regional dos Açores** vem, nos termos da Resolução n.º ..... de....de 2003, e ao abrigo do disposto no artigo 281º, n.º1, alíneas a), b) e d) e n.º 2, alínea g) da Constituição da República Portuguesa, requerer a

**FISCALIZAÇÃO ABSTRACTA SUCESSIVA DA CONSTITUCIONALIDADE E  
DA LEGALIDADE**

Dos artigos 83º, 84º, 85º, 88º e 89º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

**1. A Lei de Estabilidade Orçamental.**

A Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de Estabilidade Orçamental), introduzindo, através do seu artigo 1.º, um Título V à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto

(Lei de Enquadramento Orçamental), contém princípios e procedimentos específicos a que devem obedecer a aprovação e a execução dos orçamentos de todo o sector público administrativo em matéria de estabilidade orçamental, ligando expressamente a nova disciplina ao cumprimento das obrigações de convergência e estabilidade financeira assumidas pelo Estado português nos seio da Comunidade Europeia (artigo 79.º).

O âmbito de aplicação material do novo título não se fica pela administração central, estendendo-se aos outros dois níveis que compõem a administração pública - a administração regional autónoma e a administração local -, conforme artigo 80.º

O legislador veio subordinar as entidades que integram o Sector Público Administrativo, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental (artigos 81.º a 84.º), da solidariedade recíproca (artigo 85.º) e da transparência orçamental (artigo 88.º).

Finalmente, aditou, através do seu artigo 3.º, um artigo à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas) que determina que "a presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título da Lei de Enquadramento Orçamental, até plena realização do Programa de Estabilidade e Crescimento".

Ora, sendo as Regiões Autónomas uma criação da Constituição da República Portuguesa de 1976, a doutrina não tem tido dúvidas em afirmar a existência de "um núcleo estável e irreformável fundamentalmente reconduzido à autonomia político-administrativa, bem como, de um regime jurídico autónómico insular, entendido como o complexo normativo

contido na Constituição, nos Estatutos regionais e no bloco de legalidade regional especificamente respeitante à organização, competências e funcionamento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas”<sup>1</sup>.

A este propósito lembramos Sousa Franco: “ao falar da autonomia das regiões autónomas, não se poderá limitar a análise do seu conteúdo técnico - quais são os tipos de poderes, relativamente aos quais existe ou não existe uma autonomia financeira (...). Antes importará integrar esse tipo de poderes no seu fundamento, na capacidade genérica em termos jurídicos, no tipo de poder político-administrativo e sócio-económico de cada entidade, dos quais faz parte a autonomia financeira ou a autonomia tributária. (...) a autonomia financeira de uma Região Autónoma não é pois idêntica - não o pode ser! -, na função e no regime, à autonomia que tenham um serviço público desconcentrado, uma repartição, um instituto público, uma empresa pública. Tem fundamentos diversos que necessariamente definem uma natureza também distinta, reflectindo-se na sua natureza qualitativa e na sua medida ou quantidade de poderes.”<sup>2</sup>

Decorrência imediata desta conexão estreita entre as finanças públicas e a organização do poder político é a definição de um sistema financeiro regional independente do Estado podendo afirmar-se, ainda com Sousa Franco, 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

---

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”. 6.<sup>a</sup> Edição. Almedina, Coimbra 2002, pag. 360.

<sup>2</sup> “A autonomia tributária das Regiões” in Estudos de Direito Regional, Lex, Lisboa, 1997, pags. 461 e ss.

território” ou que “há uma constituição económico-financeira de cada região, constituída pelo bloco da Constituição do Estado Português e do respectivo Estatuto.”<sup>3</sup>

Neste domínio particular do poder financeiro regional salienta-se o princípio da repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas (artigo 227.º), no qual se identifica um conjunto vasto de poderes de natureza económico-financeira atribuídos às regiões autónomas.

É o artigo 227.º que sustenta o poder de planificação económica, o poder de aprovação do orçamento regional, o poder patrimonial (incluindo a faculdade de endividamento ou de recurso ao crédito), o poder de aprovação das respectivas contas e o poder tributário nos seus diversos aspectos, todos eles objecto de tratamento pormenorizado nos respectivos Estatutos.

Já Gomes Canotilho se refere à autonomia económica e financeira “que implica a garantia de recursos financeiros para a prossecução das tarefas autónomas indicadas na Constituição e nos Estatutos” e à “autonomia como liberdade de decisão dentro do leque de competências constitucional e estatutariamente definidas sem qualquer tutela ou controlo dos órgãos do governo central.”<sup>4</sup>

A análise sobre a importância e extensão da autonomia financeira regional é feita por diversos autores, não se podendo esquecer também as secções regionais do Tribunal de

---

<sup>3</sup> “Considerações sobre a problemática das relações financeiras do Estado com as Regiões autónomas” Direito e Justiça, Vol. X, T. I, pag. 153.

<sup>4</sup> Ob. cit. pag. 360.

Contas<sup>5</sup> às quais se deve um contributo essencial para a caracterização da autonomia financeira, tendo, designadamente, sublinhado que a mesma compreende:

- exercício de poder tributário próprio, ainda que dentro de limites a fixar por lei;
- planos próprios aprovados pelos órgãos regionais;
- orçamento e contas aprovados pela Assembleia Legislativa Regional e não pelos órgãos de soberania;
- recurso ao crédito interno e externo;
- tesouraria própria;
- património próprio.

## **2. As relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas.**

De acordo com a Constituição, 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<sup>6</sup>. Contudo, a Lei Orgânica n.º 2/2002 foi mais longe, passando a consagrar soluções de fundo comuns para os diferentes orçamentos públicos, conflituando com a realidade constitucional [artigo 164.º alínea r)], que vai no sentido da existência de diferentes leis de enquadramento para os orçamentos dos diferentes subsectores administrativos, e esquecendo a disposição constitucional do n.º 3 do artigo 229.º quando considera ser a Lei das

---

<sup>5</sup> Parecer sobre a conta da Região Autónoma dos Açores de 1987 – publicado no DR II.ª Série, Suplemento n.º 103, de 5 de Maio.

<sup>6</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 206/87, de 10 de Junho.

Finanças das Regiões Autónomas, a sede própria para regular as relações financeiras entre o Estado e as Regiões.

Se o legislador de 1976 logo definiu os princípios gerais orientadores da autonomia regional elencando os poderes das Regiões, ao mesmo tempo, remetia a sua concretização, quase em exclusivo, para os Estatutos.

Esta remissão constitucional constitui uma significativa garantia da autonomia regional, na medida em que os mesmos só podem ser alterados por iniciativa das Regiões (artigo 226.º). Por estas razões, a doutrina alude à importância jurídico-constitucional da "função-estatutária", pois é nos Estatutos que se encontra " a definição dos esquemas organizatórios fundamentais das regiões autónomas bem como a regulação jurídica do exercício dos poderes regionais."<sup>7</sup>

Resulta assim claro, salvo o devido respeito a melhor opinião, que uma matéria que verse sobre o poder orçamental e o sistema de financiamento regional possa ser regulada por uma Lei da Assembleia da República que não seja o Estatuto ou a Lei de Finanças Regionais.

Ao que acresce, com Vital Moreira, que " Não há maneira mais simples de esvaziar uma Constituição de qualquer sentido, do que legitimar as infracções às suas normas, com o argumento que o caso em apreço é um caso "especial" não abrangido pela norma constitucional (...) Nessa lógica, as piores infracções, as infracções "extraordinárias", são exactamente aquelas que ficam legitimadas."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Gomes Canotilho, "Os Estatutos das Regiões Autónomas. Em torno de um conceito material de estatuto" in A autonomia no Plano Jurídico. Vol. III, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, 1995, pag. 12.

<sup>8</sup> Declaração de Voto ao Acórdão do TC n.º 11/83, de 12 de Outubro, publicado no Diário da República, 1.ª Série, n.º 242, de 20 de Outubro de 1983.



Por outro lado, se num primeiro momento, como vimos supra, a questão que se coloca se prende com saber se é admissível que a matéria de poder orçamental e o sistema de financiamento regional seja regulada por lei diversa dos Estatutos ou da Lei das Finanças Regionais, num segundo momento há que apurar se é possível a uma lei da República, mesmo de valor reforçado, como o caso da Lei de Estabilidade, contrariar o disposto nos Estatutos.

A doutrina constitucional tem afirmado a existência deste conteúdo necessário, que implica uma “reserva de estatuto” que significa que certas matérias devem ser exclusivamente reguladas por lei estatutária. A matéria estatutária será, na sua dimensão essencial, aquela que “directa ou indirectamente está relacionado com os poderes das regiões individualizados nos artigos 227.º e 228.º da Constituição”.<sup>9</sup>

Se a generalidade das 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, constituem poderes das Regiões identificados no artigo 227.º, o que nos permite afirmar que se trata de matéria estatutária na sua dimensão essencial, numa observação pormenorizada verificamos que essa matéria vem regulada nos artigos 94.º e ss. do Estatuto.

E ainda que se pretendesse que não estávamos em presença de matérias susceptíveis de serem reconduzidas ao “conteúdo necessário” dos Estatutos, sempre se chegaria à conclusão

---

<sup>9</sup> Gomes Canotilho in “Os Estatutos ...”. Ob. cit

de que uma lei, ainda que orgânica, não poderá dispor em sentido contrário ao daqueles.

Novamente, considera-se não existirem dúvidas em sustentar que os Estatutos ocupam uma posição privilegiada no plano da hierarquia das fontes. Como refere Gomes Canotilho “eles devem considerar-se como leis reforçadas com valor paramétrico relativamente aos diplomas legislativos regionais e às restantes leis da República”<sup>10</sup>.

Esta superioridade do direito estatutário encontra suporte constitucional nos artigos 280.º n.º 2 alínea c) e 281.º alínea d), constituindo os Estatutos, como tal, leis de referência a ter em conta no juízo de legitimidade do regime financeiro regional que resulta da Lei de Estabilidade, constituindo a possível desconformidade, como acontece no caso em análise, uma ilegalidade susceptível de controlo.

E a assinalada contradição não se verifica apenas em relação aos Estatutos, mas também à Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o que então constituirá uma inconstitucionalidade, dado que a Lei de Estabilidade Orçamental dispôs sobre matéria reservada pela Constituição para a Lei de Finanças das Regiões.

A percepção deste problema levou o legislador a tentar contorná-lo através do recurso ao aditamento de um artigo, o 48.º-A, à já referida Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

Ao reservar o relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões para uma lei orgânica, o legislador constituinte

---

<sup>10</sup> “Direito Constitucional...” ob. Cit. pag. 777. No mesmo sentido Paulo Otero quando qualifica os Estatutos como “a mais reforçada das leis ordinárias reforçadas” in “O poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional”, vol. II, LEX, Lisboa, 1995, pag. 705.

quis, não só estabilizar tal relacionamento, como também garantir que ele resultaria de uma análise especialmente cuidadosa da matéria. Ora, a aprovação de uma alteração a essa lei orgânica, ainda que no quadro de uma outra lei orgânica, não deixa de constituir uma solução que não obedece à necessária ponderação dos seus reflexos sobre a autonomia financeira regional, em conformidade com os objectivos fixados na Constituição.

Por outro lado, haverá que notar que não se trata de um simples aditamento, mas antes de uma alteração substancial do regime constante da Lei n.º 13/98, na parte em que define as relações financeiras entre o Estado e as Regiões, o que torna inviável a aplicação integral desta lei, que assim se vê suspensa até à realização plena do Programa de Estabilidade e Crescimento, facto, além do mais, incerto quanto à data da sua ocorrência.

Como tal apresenta-se inconstitucional o artigo 3.º da Lei em apreciação, quando adita um novo artigo à Lei de Finanças das Regiões.

### **3. A independência orçamental.**

Esta independência traduz-se em ser atribuído a cada Região o poder de aprovar o seu próprio orçamento [artigo 227.º n.º 1 alínea p)], poder que constitui competência reservada das Assembleias Legislativas Regionais (artigo 232.º n.º 1 da Constituição).

São os parlamentos regionais a decidir da afectação dos recursos públicos que dispõem à satisfação de necessidades públicas. Da mesma forma esta independência implica a existência de mecanismos e órgãos próprios de execução orçamental, assim como de uma fiscalização diferenciada da que se exerce em relação ao Orçamento de Estado.<sup>11</sup>

A confirmar essa independência orçamental, a aprovação, execução e fiscalização orçamental exerce-se dentro de um quadro definido pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

De harmonia com as disposições da Lei de Enquadramento Orçamental, na sua nável redacção e que ora se contesta, todos os subsectores integrados no sector público administrativo e, conseqüentemente, também o regional, ficam sujeitos a um princípio de estabilidade orçamental (artigo 81.º n.º 1) que será concretizado em medidas a inserir em cada ano no Orçamento de Estado, nos termos do artigo 83.º n.º 1.

Tanto significará, na prática, que o poder de decisão orçamental é transferido para a Assembleia da República, em clara violação do artigo 227.º n.º 1 alínea p) da Constituição, constituindo, igualmente, uma inconstitucionalidade porque não estão tipificadas as medidas de estabilidade.

#### **4. Exclusão de recurso ao crédito por parte das Regiões.**

As receitas creditícias constituem uma das modalidades de receita a que, constitucionalmente, as Regiões poderão recorrer para financiar as suas despesas.

---

<sup>11</sup> Vide Eduardo Paz Ferreira, “Aspectos Recentes da evolução da autonomia financeira”, in Estudos Direito Financeiro Regional, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, pag. 71 e ss.

Na verdade, nos termos do artigo 227.º do n.º 1 alínea j) da Constituição, as Regiões Autónomas gozam não só do poder de dispor, nos termos dos Estatutos e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, mas também de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas.

Unanimemente, a doutrina tem incluído entre essas receitas as provenientes de dívida pública. Recordamos Gomes Canotilho e Vital Moreira: “entre as «outras» receitas «que lhe sejam atribuídas» devem incluir-se as oriundas das operações de crédito (...)”<sup>12</sup>

De acordo com a referida disposição constitucional, os Estatutos expressamente incluíram entre as receitas das Regiões as resultantes do recurso ao crédito e conferiram às Assembleias Legislativas Regionais a competência para autorizar os governos regionais a contrair empréstimos de acordo com o regime de endividamento fixado na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Ainda que aqui os limites ao endividamento regional surjam da necessidade de uma gestão ponderada das finanças públicas assente nos compromissos assumidos no âmbito da União Europeia, dado que a exigência de contenção de défices orçamentais não respeita apenas ao sector estatal mas ao conjunto do sector público, competirá, naturalmente, aos órgãos políticos encontrar a melhor solução para este problema, que parece não poder deixar de ser a de uma abertura relativamente às Regiões Autónomas uma vez que não

---

<sup>12</sup> Constituição da República Portuguesa – Anotada. 3.ª Edição Coimbra Editora, 1993, pag. 859. Também neste sentido Paz Ferreira in “As Finanças Regionais...”, ob. cit.

se pode esquecer que a problemática das regiões ganha uma crescente importância no seio da União Europeia, da mesma forma que não pode ser esquecida a especificidade das regiões insulares, que se debatem com problemas muito mais complexos do que as regiões com continuidade territorial, entre os quais avultam a impossibilidade de definir zonas ideais de prestação de serviços públicos, com todo o agravamento de custos que daí resulta.<sup>13</sup>

Sendo este o quadro jurídico-constitucional da matéria, não será constitucionalmente aceitável o estabelecimento de um regime que permite ao Estado, através da Lei do Orçamento, eliminar as receitas creditícias do conjunto de receitas próprias das Regiões. O que aqui se contesta é a anulação da possibilidade de recurso ao crédito por parte das Regiões, em derrogação do regime financeiro autónómico traçado pela Constituição e definido nos Estatutos, que, tendo um valor supralegislativo<sup>14</sup> vincula a própria Assembleia da República.

Aliás, a supressão do recurso à dívida pública pode ter consequências profundamente negativas no plano da coesão económica e social para que aponta a Constituição e que é, afinal, a *ratio* última da Autonomia, violando o artigo 84.º da Lei de Enquadramento Orçamental, também por esta via, a Constituição e o Estatuto.

## **5. A redução e/ou suspensão das transferências orçamentais.**

---

<sup>13</sup> Eduardo Paz Ferreira, in Aspectos Recentes ..., ob. cit. pag. 100 e ss.

<sup>14</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pag. 847, vão no sentido de considerar inválidas as normas dos órgãos de soberania (leis e decretos-leis) que contrariem as leis estatutárias, reconhecendo aos órgãos regionais o poder de impugnarem directamente a validade das normas que ofendam os direitos consagrados estatutariamente.

O que aqui está em causa é a violação clara do princípio da solidariedade nacional consagrado nos artigos 225.º n.º 2 e 229.º n.º 1 da Constituição e concretizado no Estatuto e na Lei de Finanças das Regiões.

Para além da sua referência em sede de princípios fundamentais e da dimensão concreta que assume em diversos preceitos constitucionais, o princípio da solidariedade nacional assume uma especial relevância na configuração das relações financeiras entre o Estado e as Regiões, correspondendo a “uma directiva constitucional” que obriga os órgãos de soberania a colaborar na tarefa de promover o desenvolvimento económico das regiões autónomas.<sup>15</sup>

Se, como sublinha Sousa Franco, dever-se-á ter em conta “não só o dever de solidariedade, como o dever de justiça distributiva e a existência de um princípio de igualdade efectiva ou substancial entre os cidadãos portugueses, onde quer que estejam, quanto ao conjunto de direitos económicos e sociais, que devem ser satisfeitos sem diferenciação substantiva quando prestados pelo estado.”<sup>16</sup>, pode-se legitimamente deduzir que o que aqui está em causa é também a concretização do princípio da democracia económica e social como princípio objectivo, o qual “não se reduz a um esquema de segurança, previdência e assistência social, antes abrange um conjunto de tarefas conformadoras, tendentes a assegurar uma verdadeira “dignidade social” ao cidadão e uma igualdade real entre os portugueses, conforme artigo 9.º alínea d) da Constituição.”

---

<sup>15</sup> Neste sentido, Pareceres da Comissão Constitucional n.º 15/78, e n.º 27/81, de 6 de Julho, in Pareceres Vols. V pags. 135 e ss., e XV, pag. 130 e ss., respectivamente.

<sup>16</sup> Ob. Cit. pag. 162.

Entre este princípio e o princípio da igualdade existe uma conexão muito estreita, que resulta da circunstância de o princípio da igualdade ser, não apenas um princípio do Estado de Direito, mas também um princípio do Estado Social, o que significa, como afirma Gomes Canotilho “o dever de compensação positiva da «desigualdade de oportunidades»<sup>17</sup>.

É com base neste entendimento que o artigo 99.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores vincula o Estado a “suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade 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”, ao mesmo tempo que inclui, entre as receitas da Região, “o apoio financeiro do Estado a que a Região tem direito de harmonia com o princípio da solidariedade nacional”.

Por outro lado, no cumprimento deste dever constitucional e estatutário de solidariedade, a Lei das Finanças Regionais, definiu regras objectivas para o cálculo do volume de transferências, o que constitui uma referência sólida na quantificação do dever de cooperação do Estado para com os órgãos regionais.

Salientando, pois, como sustenta Jorge Miranda, que “as normas constitucionais programáticas possuem uma tríplice eficácia: de princípio de interpretação e integração sistemática, de prescrição de comportamentos, normativos e não normativos, discrepantes; e de imposição de agir, com a consequente inconstitucionalidade por omissão, quando não

---

<sup>17</sup> Ob cit. pags. 350-351.



lhes seja dada exequibilidade no tempo e no modo adequados.”<sup>18</sup>

O que significa fundamentalmente: “(1) vinculação jurídica do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariem”<sup>19</sup>

Então, é precisamente na vinculação jurídica do legislador à realização do princípio da solidariedade nacional patente no artigo 229.º n.º 1 da Constituição, cuja concretização depende de definição de um nível adequado de cooperação estadual no desenvolvimento económico e social das Regiões, que se têm por inconstitucionais as normas contidas nos artigos 85.º e 88.º na parte em que violam a directiva material que emana daquele preceito constitucional.

## **6. Os deveres de informação e os poderes atribuídos ao Ministro das Finanças.**

Prosseguindo a filosofia fortemente centralista de todo o novo título V da Lei de Estabilidade Orçamental, o artigo 88.º parece pressupor a existência de uma relação directa entre os organismos integrados na Administração Regional

---

<sup>18</sup> “Solidariedade e Autonomia”, in A autonomia no Plano Jurídico, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, pags. 53 e ss.

<sup>19</sup> Gomes Canotilho, “Direito Constitucional...”, ob. cit. pag. 1162-1163.

Autónoma e o Ministro das Finanças, devendo os primeiros prestar informações ao segundo e podendo o Ministro atrás referido intervir directamente junto daqueles.

Acontece que, entre os poderes da Região, está naturalmente o de dotar-se dos órgãos necessários à prossecução das suas actividades, como resulta claro da alínea o) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

Consequência desse poder de auto-organização foi, naturalmente, a criação de uma administração financeira que, com a excepção dos serviços de recolha dos impostos, executa a política financeira.

Ora, ao prever uma relação directa entre o Ministro das Finanças e os organismos integrados na Administração Regional, o artigo 88.º viola directamente aquele preceito constitucional.

## **7. O poder de participação da Região.**

O legislador constituinte preocupou-se em associar os órgãos regionais e os órgãos de soberania, existindo diversas disposições constitucionais que vão no sentido de conferir às Regiões um verdadeiro poder de intervenção em diversos domínios da actividade estatal, tal como foi reconhecido logo pela Comissão Constitucional que, no elenco das funções das Regiões, inclui a participação na actividade do Estado, nomeadamente, a participação na definição e execução das políticas, fiscal, monetária, financeira e cambial, por forma a assegurar o controlo das regiões sobre os meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu

desenvolvimento económico e social [artigo 227.º n.º 1 alínea r)].<sup>20</sup>

Esta evocação do conteúdo da autonomia participativa das Regiões permite-nos a conclusão de que foi intenção do legislador constituinte associar as Regiões à determinação de matérias que embora reservadas aos órgãos de soberania exigem uma articulação permanente com os órgãos regionais e que, por isso, não podem ser definidas nem desenvolvidas ao arpejo de uma intervenção regional.<sup>21</sup>

No que toca aos aspectos substanciais, a intervenção das Regiões deverá ocorrer, quer no âmbito de matérias a elas respeitantes - nas que "respeitam a interesses predominantes regionais ou que, pelo menos, mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para aquelas"<sup>22</sup> -, quer ainda em questões que, extravasando o âmbito estritamente regional respeitam a todo o território nacional, como é o caso das políticas económicas, sociais, financeiras, monetárias e marítimas, para cuja definição e execução a Constituição exige a intervenção dos órgãos regionais.

A lei em apreciação não constitui uma simples alteração à Lei de Enquadramento Orçamental. O que está em causa, é a criação de instrumentos globais de execução de uma política financeira de âmbito nacional, em conformidade com os

---

<sup>20</sup> Parecer n.º 33/77, in Pareceres, Vol. V pag. 46.

<sup>21</sup> Vide Jorge Miranda, in Manual de Direito Constitucional, T. III, 4.ª Edição. Coimbra Editora. Coimbra, 1998, pag. 318.

<sup>22</sup> Idem, pag. 319.

compromissos assumidos por Portugal em matéria de estabilidade no quadro comunitário.

Ora, estando em causa a definição da política financeira e orçamental, era constitucionalmente imperioso associar as Regiões juntamente com os órgãos de soberania, na sua definição. Muito diversamente se passaram as coisas, apenas tendo havido lugar a uma simples audição com carácter de urgência, dos órgãos de governo próprio.

Além do mais, com a criação de um conselho de coordenação financeira do sector público administrativo para assegurar a coordenação mútua da actividade central, regional e local do Estado, no qual terão assento os secretários do Governos Regionais responsáveis pela área das finanças, apenas se tem por assegurada a consulta dos governos regionais sobre a execução de medidas preconizadas pela Lei de Estabilidade, ficando, assim, excluída a sua intervenção na definição dessas políticas, nomeadamente, no que toca à política de endividamento prevista no artigo 84.º desta mesma lei.

Como tal, também neste plano a Lei Orgânica n.º 2/2000, padece de inconstitucionalidade, por inobservância da alínea r) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP.

**Nestes termos, e pelo exposto, a Assembleia Legislativa Regional dos Açores requer ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 281º, n.º 1, alíneas a), b) e c) e n.º 2, alínea g) da Constituição da República Portuguesa e do artigo 32º, alíneas c) e d) do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores:**

- a) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral do artigo 83.º 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 na alíneas j), p) e r) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, ou, caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade do mesmo artigo, por violação do disposto nos artigos 95.º, 97.º a 100.º, 102.º, alínea g), 106.º e 109.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nos artigos 1.º, n.º's 1 e 2, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, n.º 2, 23.º a 27.º, 30.º e 31.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro;
- b) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 84.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 Agosto, por violação do disposto nas alíneas j), p) e r) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, ou, caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade do mesmo artigo por violação do disposto nos artigos 95.º, 97.º a 100.º, 102.º, alínea g), 106.º e 109.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nos artigos 1.º, n.º's 1 e 2, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, n.º 2, 23.º a 27.º, 30.º e 31.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro;
- c) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 85.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 Agosto, por violação do princípio da

solidariedade consagrado no n.º 1 do artigo 229.º, e do disposto na alínea r) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição, ou, caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade do mesmo artigo por violação do disposto nos artigos 95.º, 97.º a 100.º, 102.º, alínea g), 106.º e 109.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nos artigos 1.º, n.º's 1 e 2, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, n.º 2, 23.º a 27.º, 30.º e 31.º da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro;

- d) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 88.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 Agosto, por violação do princípio da auto-organização administrativa regional consagrado na alínea o) e r) do n.º 1 do artigo 227.º, e n.º 5 do artigo 235.º, ambos da Constituição, ou, caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade por violação do disposto no art.2.º, n.º 1 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores;
- e) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 89.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 Agosto, por violação do princípio da solidariedade consagrado no n.º 1 do artigo 229.º, e do disposto na alínea r) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição, ou, caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade do mesmo artigo por violação do disposto nos artigos

95°, 97° a 100°, 102°, alínea g), 106° e 109.° do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nos artigos 1.°, n.°'s 1 e 2, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, n.° 2, 23° a 27°, 30° e 31° da Lei n.° 13/98, de 24 de Fevereiro;

- f) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 3.° da Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto, por violação do princípio da reserva estatutária consagrado nos artigos 226.° e 227.°, do princípio da repartição de competências entre o Estado e Regiões Autónomas e do princípio da autonomia financeira das Regiões Autónomas, ambos consagrados no artigo 227.°, do disposto na alínea r) do n.° 1 do artigo 227.° e do disposto no n.° 3 do artigo 229.°, todos da Constituição, ou caso assim se não entenda, a declaração, nos mesmos termos, da ilegalidade do mesmo artigo por violação do disposto nos artigos 95°, 97° a 100°, 102°, alínea g), 106° e 109.° do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nos artigos 1.°, n.°'s 1 e 2, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, n.° 2, 23° a 27°, 30° e 31° da Lei n.° 13/98, de 24 de Fevereiro.