



**Diário da Sessão n.º 106 de 12/05/04**

**Presidente:** Passamos ao segundo ponto da nossa ordem de trabalhos, **Proposta de Resolução – “Pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11/2003, de 13 de Maio”**, apresentada pelo Partido Socialista.

Tem a palavra o Sr. Deputado Renato Leal para apresentar esta Proposta de Resolução.

**Deputado Renato Leal (PS):** Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Sra. Srs. Membros do Governo:

A Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente Trabalho reuniu no dia 7 do corrente, nesta Assembleia Legislativa, a fim de emitir parecer sobre o Projecto de Resolução relativo ao Pedido de Declaração de Inconstitucionalidade da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

Esta lei qualificada como “lei geral da República”, veio estabelecer “o regime de criação, o quadro de atribuições das comunidades intermunicipais de direito público e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as respectivas competências”.

O artigo 45.º da referida lei determina que o regime nela previsto “é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma”, ficando assim a Região limitada ao tratamento orgânico da questão, em função do respectivo regime político-administrativo.

A Assembleia da República não procedeu à audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, muito embora existam na Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, questões da competência dos órgãos de soberania



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

respeitantes às Regiões Autónomas, designadamente no que se refere ao estatuto das autarquias locais.

As Regiões Autónomas gozam de autonomia político-administrativa (artigo 225.º da Constituição), na qual se inclui a necessária autonomia legislativa e administrativa (artigo 228.º), a qual se há-de exercer no âmbito do artigo 229.º da Constituição. Tratando-se de “questões da competência dos órgãos de soberania que sejam respeitantes às Regiões Autónomas” – ou seja, de matérias incluídas na reserva de competência da Assembleia da República ou do Governo, mas que digam respeito a essas Regiões –, então, para além de disporem de iniciativa legislativa sobre tais matérias, dispõem as Regiões ainda do direito de se pronunciar sobre elas, nomeadamente, e quando não seja por sua própria iniciativa, sob consulta dos órgãos de soberania em causa, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Seja qual for a modalidade que revistam, nenhum dos poderes de participação das regiões autónomas equivale a poder de decisão. Do que se trata é de se tornar patente o interesse regional, fazendo-o conjugar activamente com o interesse nacional, mas a síntese recai sobre os órgãos de soberania.

Mas nem por isso a audição contemplada no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição se reduz a mera consulta exterior. Participação envolve procedimento, em que a manifestação de opinião ou de juízo do órgão de governo próprio – parecer fundamentado ou formas complementares de participação, como menciona o artigo 3.º da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto – se eleva a verdadeiro acto jurídico preparatório do acto final. E, independentemente do grau maior ou menor de influência que consiga obter na decisão, ela contribui para a legitimação.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

Como não pode deixar de ser, o pedido de audição tem de ser formulado antes da decisão, sob pena de o órgão regional competente ficar defrontado com um facto consumado. Mais do que ficar suspensa durante o prazo dado àquele para se fazer ouvir, em rigor a decisão só pode formar-se depois da pronúncia ou do decurso do prazo.

A audição implica uma relação bilateral, balizada pela competência do órgão que deve ouvir e pela do órgão que deve ser ouvido. Tal como só pode solicitar ou receber o parecer ou a pronúncia o órgão competente para a prática do acto, também só pode emití-lo o órgão que, na Região Autónoma possui competência de idêntica ou análoga natureza. O desrespeito da regra, num ou noutro dos dois termos, envolve inconstitucionalidade orgânica a acrescer à inevitável inconstitucionalidade formal.

Considerado o seu objecto e os respectivos fundamentos, a Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho deliberou, por unanimidade, emitir parecer favorável ao Projecto de Resolução relativo ao Pedido de Declaração de Inconstitucionalidade da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

**Presidente:** Muito obrigado, Sr. Deputado.

Está aberto o período de debate sobre esta Proposta de Resolução.

Tem a palavra o Sr. Deputado Hernâni Jorge.

**Deputado Hernâni Jorge (PS):** Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo:

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público, o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

respectivas competências, sendo e apresentando-se qualificada como lei geral da República.

As comunidades intermunicipais podem ser, nos termos daquele diploma, de dois tipos:

- a) Comunidades intermunicipais de fins gerais;
- b) Associações de municípios de fins específicos;

E, nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma e sem prejuízo das atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios, as comunidades e as associações são criadas para a prossecução de fins públicos.

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, consagra no artigo 45.º que o respectivo regime é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir por diploma regional adequado.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo:

Entre os princípios fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa inclui-se o princípio do Estado unitário. Consagração que se faz sem prejuízo e no respeito do regime autonómico insular e do princípio da autonomia das autarquias locais, dimensões que as leis de revisão constitucional terão de respeitar, pois constituem limites materiais de revisão. Nas palavras do Prof. Gomes Canotilho e passo a citar: “*o carácter unitário do Estado é compatível com a autonomia regional e a descentralização territorial devendo considerar-se estas dimensões como elementos constitucionais da organização e funcionamento do próprio Estado unitário*”.

Assim, e no que respeita às autonomias regionais, pode deduzir-se que existe:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

- a) Um núcleo estável e irreformável, fundamentalmente reconduzido à autonomia político-administrativa;
- b) Um regime jurídico-autonómico insular, entendido como complexo normativo contido na Constituição, nos estatutos regionais e no bloco de legalidade regional e especificamente respeitante à organização, competência e funcionamento dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

Se o princípio da autonomia do poder local se afirma como dimensão da organização do Estado unitário e como componente da organização democrática do Estado, contudo, em matéria de transferência de novas competências para os municípios, resta espaço para uma actuação legislativa das Regiões naquilo que se revele especificidade regional.

E isso bem se compreende se atendermos que as Regiões Autónomas constituem um nível da estrutura de separação vertical de poderes que no continente não existe, com um estatuto e atribuições de fim múltiplo e onde a ponderação conjuntural da oportunidade e conveniência da transferência de competências, em ordem ao desiderato da melhor operatividade da actuação da administração no seu conjunto há-de assumir contornos específicos, exactamente em virtude da existência dessa organização político-administrativa própria, constitucionalmente consagrada.

Além disso, não se pode descurar que se constituíram, ao longo do tempo, nos Açores variadas Associações de Municípios e que o diploma em apreciação revoga o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público, estabelecendo um regime transitório para as associações de municípios existentes.

Ainda assim, o legislador nacional entendeu consagrar expressamente a aplicabilidade do presente diploma às Regiões Autónomas, sem prejuízo



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir por diploma regional adequado, revelando que, apenas, considerou necessário um tratamento orgânico da questão nas Regiões Autónomas, em função das particularidades resultantes do respectivo regime político-administrativo constitucionalmente consagrado, violando claramente o princípio estabelecido no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo:

Por outro lado, o dever constitucional de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas pelos órgãos de soberania, visto à luz do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, tem sido fonte para uma vasta e clara jurisprudência, expressa desde a Comissão Constitucional.

As Regiões Autónomas gozam de autonomia político-administrativa, na qual se inclui a necessária autonomia legislativa e administrativa, e que se há-de exercer no âmbito do artigo 229.º da Constituição. Tratando-se de *“questões da competência dos órgãos de soberania que sejam respeitantes às Regiões Autónomas”* dispõem estas, para além do direito de iniciativa legislativa sobre tais matérias, do direito de se pronunciar sobre elas, nomeadamente sob consulta dos órgãos de soberania em causa, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Como se sustentou no Acórdão n.º 82/86, *“estas questões são as que, saindo já fora da competência dos órgãos regionais, todavia respeitam a interesses predominantemente regionais, ou pelo menos merecem, 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 estes territórios”*.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

A audição implica uma relação bilateral, balizada pela competência do órgão que deve ouvir e pela do órgão que deve ser ouvido. Tal como só pode solicitar ou receber o parecer ou a pronúncia o órgão competente para a prática do acto, também só pode emití-lo o órgão que, na região autónoma, possui competência de natureza análoga. Do desrespeito por esta regra resulta uma inconstitucionalidade orgânica a acrescer à inevitável inconstitucionalidade formal.

Porque apenas as Assembleias Legislativas Regionais possuem poderes legislativos a nível regional, são elas que têm de ser consultadas sobre matérias legislativas, seja o órgão que vai legislar a Assembleia da República ou o Governo, conforme resulta do n.º 1 do artigo 79.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Seja qual for a modalidade que revistam, nenhum dos poderes de participação das Regiões Autónomas equivale a poder de decisão. Do que se trata é de tornar patente o interesse regional, conjugando-o activamente com o interesse nacional, mas a sua síntese recai sempre sobre os órgãos de soberania.

**Mas nem por isso a audição contemplada no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição se reduz a mera consulta exterior. Esta participação envolve um procedimento, em que a manifestação de opinião ou de juízo do órgão de governo próprio se eleva a verdadeiro acto preparatório do acto final e, independentemente do grau maior ou menor de influência que consiga obter na decisão, ela contribui para a sua legitimação, conforme sustenta o Prof. Jorge Miranda.**

Como não poderia deixar de ser, o pedido de audição tem de ser formulado antes da decisão, sob pena de o órgão regional competente ficar defrontado com um facto consumado, mais do que ficar suspensa durante o prazo dado



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

àquele para se fazer ouvir, em rigor a decisão só pode formar-se depois da pronúncia ou do decurso do prazo.

Cabe, pois, ao preceito do artigo 229.º da Constituição uma posição importante no sistema traçado pela lei fundamental quanto à autonomia regional.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo:

No caso concreto da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, a Assembleia da República não procedeu à audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, e existem nesta lei questões da competência dos órgãos de soberania onde se manifesta de forma impressiva o interesse específico regional.

Quando em concreto a Assembleia da República legisla sobre matéria de tão ingente relevância como é a do estatuto das autarquias locais, estando claramente em causa matérias em que estas têm interesse específico, não podemos deixar de concluir, conseqüentemente, que o normativo em apreço se encontra abrangido pelo dever de audição dos órgãos regionais pelos órgãos de soberania a que se reporta o artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

Nestes termos e não obstante assumirmos um entendimento favorável à transferência de competências para as autarquias locais, desde que respeitados os princípios autonómicos, constitucional e estatutariamente consagrados, propomos que a Assembleia Legislativa Regional dos Açores requeira ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 281.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa, a declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, por violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, 225.º, 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição.





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

**Presidente:** Muito obrigado, Sr. Deputado.

Para intervir no debate tem a palavra o Sr. Deputado José Manuel Bolieiro.

**Deputado José Manuel Bolieiro (PSD):** Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Sr. Secretário Regional:

Apenas para concluir e acrescentar, pela parte do Grupo Parlamentar do PSD, a concordância e o voto favorável para este pedido de verificação da constitucionalidade de Lei nº 11/2003, de 13 de Maio.

Na verdade, as Regiões Autónomas têm o direito constitucional de poderem ser ouvidas sobre esta matéria. O que se fundamenta, e bem, no pedido da fiscalização abstracta sucessiva, é de que tal não aconteceu, tendo sido por isso violado um direito constitucional das Regiões Autónomas.

Também é constitucionalmente consagrado à Assembleia Legislativa Regional o direito e a competência para fazer, por sua iniciativa, este pedido de fiscalização abstracta e sucessiva da constitucionalidade.

Os fundamentos propostos na Proposta de Resolução que o PS apresentou são, em nossa opinião, suficientes e estão, por isso, em condições de poderem fazer válido este pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Assim sendo, estamos em condições de votar favoravelmente este pedido de fiscalização.

É um exercício político e constitucional que faz valer para a Região Autónoma a exigência do cumprimento da Constituição e, desde logo, do seu direito de ser ouvida.

Faz lembrar aos órgãos de soberania o seu dever de nestas matérias ouvirem as regiões autónomas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

Somos nós os defensores dos nossos direitos e devemos, nestas circunstâncias, exercer esse pedido e esse direito de fiscalização da constitucionalidade.

Não há muito mais a acrescentar sob o ponto de vista jurídico, na medida em que os fundamentos estão expressos no pedido.

Sob o ponto de vista político, o PSD está sempre disponível para a defesa dos nossos direitos constitucionais, sem neste caso entrar ainda na avaliação substantiva da própria lei.

Mas ela está, no entanto, ferida, quer sob o ponto de vista formal, quer orgânico, por falta de audição das Regiões Autónomas.

É este o nosso fundamento, é este o nosso dever. Promovemos assim que o Tribunal Constitucional se pronuncie, declarando a inconstitucionalidade desta Lei e, desde logo, defendendo o direito de audição da Região Autónoma dos Açores.

Nada mais há a acrescentar.

**Presidente:** Muito obrigado, Sr. Deputado.

Para intervir no debate tem a palavra o Sr. Deputado José Decq Mota.

(\*) **Deputado José Decq Mota (PCP):** Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, Sr. Secretário Regional:

Muito brevemente para manifestar a concordância do Grupo Parlamentar do PCP sobre esta Proposta de Resolução e sem repetir argumentos dizer que estamos de acordo com a argumentação posta, quer aquela que ficou registada no relatório da Comissão e que foi apresentado pelo Sr. Deputado Renato Leal, quer com outros aspectos que o Sr. Deputado Hernâni Jorge aqui fundamentou.

Eu queria apenas acrescentar a isto o seguinte:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

Para além do aspecto formal e constitucional da audição, e é bom sublinhar que a audição é um acto político que é preparatório do acto de legislar, esta é uma matéria que, na nossa óptica, obriga efectivamente a diálogo político, obriga a que haja um entendimento entre áreas políticas e entre instituições, nomeadamente órgãos de soberania e órgãos próprios das regiões autónomas, porque estamos a alterar uma situação que é sensível e sem fazer nenhum juízo de valor sobre a lei que foi aprovada e sobre a matéria da sua substância, entra-se numa matéria em que os panos de fundo não são rigorosamente iguais.

Por exemplo eu chamo a atenção que temos o Estado e temos as Regiões Autónomas, mas nunca foram criadas as regiões administrativas no território do Continente e que isso pode ter levado o legislador, por exemplo, a ter alguma concepção aqui incluída que possa suprir essa ausência.

Portanto, esta é uma matéria, para não haver depois situações de irracionalismo institucional e organizativo do Estado, que obriga ao mais sério diálogo político e institucional, para além das obrigações constitucionais.

Mas, como a lei foi aprovada e está em vigor, penso que neste caso o nosso caminho é pedir a declaração de inconstitucionalidade e uma vez consumada, lutarmos para que haja uma análise aprofundada desta situação e que se encontrem soluções que sejam justas e adequadas.

Assim sendo, o Grupo Parlamentar do PCP aprova esta Proposta de Resolução.

Muito obrigado.

**Presidente:** Muito obrigado, Sr. Deputado.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL  
*Gabinete do Presidente*

Não existem mais inscrições, vamos passar à votação da Proposta de Resolução – “Pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12/2002, de 13 de Maio”.

Os Srs. Deputados que concordam, façam o favor de permanecer sentados.

**Secretário:** A Proposta de Resolução foi aprovada por unanimidade.