Vogais suplentes:

Luísa Maria Nunes de Carvalho Elias Reis, chefe de secção.
Maria Beatriz Gomes Mendes Codeço, chefe de secção.

8 de Novembro de 2004. — O Subinspector-Geral, *António Sequeira Ribeiro.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 567/2004/T. Const. — Processo n.º 499/2003. — Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

1 — A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores veio requerer ao Tribunal Constitucional, «ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alíneas *a*), *b*) e *d*), e no n.º 2, alínea *g*), do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa», na redacção então em vigor, anterior à que resultou da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade ou, subsidiariamente, da ilegalidade das normas contidas nos artigos 83.º, 84.º, 85.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental), acrescentados pelo artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, bem como da norma contida no artigo 3.º da mesma Lei Orgânica n.º 2/2002, que aditou um artigo 48.º-A à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas).

As normas em causa são do seguinte teor:

Lei n.º 91/2001 (na redacção da Lei n.º 2/2002):

«Artigo 83.º

Objectivos e medidas de estabilidade orçamental

1 — A aprovação e a execução dos orçamentos de todos os organismos do sector público administrativo são obrigatoriamente efectuadas de acordo com as medidas de estabilidade orçamental a inserir na lei do Orçamento, em conformidade com objectivos devidamente identificados para cada um dos subsectores, para cumprimento do programa de estabilidade e crescimento.

2 — Os objectivos e medidas a que se refere o número anterior são integrados no elemento informativo previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 34.º da presente lei, o qual constitui um instrumento de gestão previsional que contém a programação financeira plurianual necessária para garantir a estabilidade orçamental.

3 — As medidas de estabilidade devem incluir a fixação dos limites de endividamento e do montante das transferências, nos termos dos artigos 84.º e 85.º da presente lei.

4 — A justificação das medidas de estabilidade consta do relatório da proposta de lei do Orçamento e inclui, designadamente, a justificação do cumprimento do programa de estabilidade e crescimento e a sua repercussão nos orçamentos do sector público administrativo.

Artigo 84.º

Equilíbrio orçamental e limites de endividamento

1 — Em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes do programa de estabilidade e crescimento, a lei do Orçamento estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo.

2 — Os limites de endividamento a que se refere o número anterior podem ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector.

Artigo 85.º

Transferências do Orçamento do Estado

1 — Para assegurar o estrito cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do pacto de estabilidade e crescimento, a lei do Orçamento pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social.

2 — A possibilidade de redução prevista no número anterior depende sempre da verificação de circunstâncias excepcionais imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do programa de estabilidade e crescimento e dos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca e carece de audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.

Artigo 88.º

Dever de informação

1 — O Ministro das Finanças pode exigir dos organismos que integram o sector público administrativo uma informação pormenorizada e justificada da observância das medidas e procedimentos que têm de cumprir nos termos da presente lei.

2 — Sempre que se verifique qualquer circunstância que envolva o perigo de ocorrência, no orçamento de qualquer dos organismos que integram o sector público administrativo, de uma situação orçamental incompatível com o cumprimento das medidas de estabilidade a que se refere o artigo 83.º, o respectivo organismo deve remeter imediatamente ao Ministério das Finanças uma informação pormenorizada e justificada acerca do ocorrido, identificando as receitas e despesas que as originaram, e uma proposta de regularização da situação verificada.

3 — O Ministro das Finanças pode solicitar ao Banco de Portugal e a todas as instituições de crédito e sociedades financeiras toda a informação que recaia sobre qualquer organismo do sector público administrativo e que considere pertinente para a verificação do cumprimento da presente lei.

Artigo 89.º

Incumprimento das normas do presente título

1 — O incumprimento das regras e procedimentos previstos no presente título constitui sempre uma circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira.

2 — A verificação do incumprimento a que se refere o número anterior é comunicada de imediato ao Tribunal de Contas.

3 — Tendo em vista o estrito cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do pacto de estabilidade e crescimento em matéria de estabilidade orçamental, pode suspender-se a efectivação das transferências do Orçamento do Estado, em caso de incumprimento do dever de informação estabelecido no artigo anterior e até que a situação criada tenha sido devidamente sanada.

4 — Por efeito do não cumprimento dos limites específicos de endividamento que se prevêem no artigo 84.º, a lei do Orçamento pode determinar a redução, na proporção do incumprimento, das transferências a efectuar, após audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.»

Lei Orgânica n.º 2/2002:

«Artigo 3.º

Alteração da Lei de Finanças das Regiões Autónomas

É aditado à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, um artigo 48.º-A, com a seguinte redacção:

'Artigo 48.º-A

Realização do programa de estabilidade e crescimento

A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da lei de enquadramento orçamental, até à plena realização do programa de estabilidade e crescimento.'»

2 — Como fundamentos, a requerente, tendo como referência o texto constitucional então em vigor, apontou, em síntese, o seguinte:

A Lei Orgânica n.º 2/2002 introduziu na lei de enquadramento orçamental (LEO — Lei n.º 91/2001) um conjunto de normas destinadas a garantir a estabilidade orçamental, que passaram a constituir o seu título V, expressamente ligadas ao cumprimento das obrigações «de convergência e estabilidade financeira assumidas pelo Estado Português no seio da Comunidade Europeia», aplicáveis à totalidade do sector público administrativo e, portanto, também à administração regional autónoma;

A mesma Lei Orgânica n.º 2/2002 aditou um artigo (48.º-A) à Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98), determinando que esta última lei não exclui a aplicação daquelas normas «até plena realização do programa de estabilidade e crescimento»;

Ora, a autonomia orçamental e financeira integra a autonomia político-administrativa das Regiões, constitucionalmente definida, exigindo a existência de um «sistema financeiro regional independente do Estado». Como escreve Sousa Franco, o modelo constitucional da autonomia financeira regional corresponde ao de «um pequeno Estado dotado da plenitude dos poderes financeiros do Estado no seu território», havendo «uma constituição económico-financeira de cada Região, constituída pelo bloco da Constituição do Estado Português e do

respectivo Estatuto» («Considerações sobre a problemática das relações financeiras do Estado com as Regiões Autónomas», in *Direito e Justiça,* vol. x, t. 1, p. 153);

O artigo 227.º da Constituição «identifica um conjunto vasto de poderes de natureza económico-financeira atribuídos às Regiões Autónomas» — poder de planificação regional, poder de aprovação do orçamento regional, poder patrimonial, que inclui a faculdade de endividamento, poder de aprovação das contas, poder tributário —, poderes esses pormenorizadamente tratados nos Estatutos respectivos;

Também Gomes Canotilho refere que a autonomia económica e financeira implica «a garantia dos recursos financeiros para a prossecução das tarefas autonómicas» e a «autonomia como liberdade de decisão dentro do leque de competências constitucional e estatutariamente definidas, sem qualquer tutela ou controlo dos órgãos do governo central» (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição,* 6.ª ed., Coimbra, Almedina, 2002, p. 360);

O novo texto do título v da lei de enquadramento orçamental faz um tratamento comum dos vários orçamentos públicos, entre os quais se encontram os orçamentos regionais. Ora, a Constituição devolve a concretização da autonomia regional para o Estatuto (com a inerente garantia constituída pela reserva de iniciativa das Regiões para a sua alteração) e a definição das relações financeiras entre o Estado e as Regiões para a Lei de Finanças das Regiões Autónomas (n.º 3 do artigo 229.º); assim, uma «matéria que verse sobre o poder orçamental e o sistema de financiamento regional» não pode ser «regulada por uma Lei da Assembleia da República que não seja o Estatuto ou a Lei de Finanças das Regiões Autónomas»;

Além disso, as «matérias que integram a autonomia financeira regional» são «matéria estatutária na sua dimensão essencial» (artigos 94.º e seguintes do Estatuto), não podendo uma lei, ainda que orgânica, regular matéria que é «conteúdo necessário» dos Estatutos;

Nem pode tal lei «dispor em sentido contrário» ao dos mesmos Estatutos, pois a Constituição, nos artigos 280.º, n.º 2, alínea *c*), e 281.º, alínea *d*), confere-lhes uma superioridade que impõe que sejam «leis de referência a ter em conta no juízo de legitimidade do regime financeiro regional que resulta da lei de estabilidade», constituindo uma possível desconformidade da LEO com o direito estatutário uma ilegalidade susceptível de controlo;

A contradição apontada ocorre também em relação à Lei das Finanças das Regiões Autónomas, mas implica agora uma inconstitucionalidade, «dado que a lei de estabilidade orçamental dispôs sobre matéria reservada pela Constituição para a lei de finanças das Regiões»;

A solução encontrada pelo legislador para contornar este problema foi o aditamento de um artigo à lei de finanças regionais (artigo 48.º-A); mas esta alteração não permitiu a «análise especialmente cuidadosa da matéria» que a Constituição pretendeu, ao reservar o tratamento da matéria para uma lei orgânica própria;

Para além disso, sendo substancial, a alteração implica a inviabilidade da «aplicação integral» da Lei das Finanças das Regiões Autónomas até à ocorrência de um «facto, além de mais, incerto quanto à data da sua ocorrência», ou seja, «a realização plena do pacto de estabilidade e crescimento»;

É, pois, inconstitucional o aditamento deste artigo 48.º-A à Lei de Finanças das Regiões Autónomas;

Relativamente ao artigo 83.º, a requerente sustenta que a subordinação da administração pública regional a um princípio de estabilidade orçamental (artigo 81.º, n.º 1), concretizado em medidas a inserir no Orçamento do Estado anualmente, significando «que o poder de decisão orçamental é transferido para a Assembleia da República», destrói a independência orçamental das Regiões, a cujas assembleias legislativas está reservado o poder de aprovação do orçamento regional (artigo 232.º, n.º 1). É, assim, violada a alínea *p*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, havendo ainda inconstitucionalidade porque «não estão tipificadas as medidas de estabilidade»;

No que respeita ao artigo 84.º, e sendo certo que as receitas creditícias constituem uma das modalidades de receitas constitucionalmente previstas para as Regiões, nos termos da alínea *j*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição (estão incluídas entre as «outras receitas»), e que são expressamente referidas como tal pelo Estatuto, «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», anulando «a possibilidade de recurso ao crédito» e, deste modo, podendo ter consequências negativas na coesão económica social, que «é, afinal, a *ratio ultima* da autonomia». O artigo 84.º é, pois, inconstitucional e ilegal por violação do Estatuto da Região;

O artigo 85.º prevê a possibilidade de as transferências do Orçamento do Estado para as Regiões serem fixadas, pela Lei do Orçamento, em montante inferior ao que resultaria da aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, cujos valores constituem «uma referência sólida na quantificação do dever de cooperação do Estado para com os órgãos regionais»; e o artigo 89.º admite a possibilidade de redução das transferências (n.º 4) em caso de não cumprimento dos limites especiais de endividamento e da sua suspensão (n.º 3) em caso de incumprimento dos deveres de informação estabelecidos no artigo 88.º;

Tal possibilidade de redução ou eliminação das transferências viola o princípio da «solidariedade nacional», estreitamente ligado ao princípio da igualdade e consagrado nos artigos 225.º, n.º 2, e 229.º, n.º 1, da Constituição e concretizado no artigo 99.º do Estatuto e na Lei de Finanças das Regiões Autónomas, tornando inconstitucionais os artigos 85.º e 89.º «na parte em que violam a directiva material que emana» daquele princípio;

Acerca do artigo 88.º, a requerente sustenta que aquele artigo, ao prever uma relação directa entre o Ministro das Finanças e os organismos integrados na administração regional», criando um dever de informação dos segundos ao primeiro acompanhado de um poder de intervenção directa deste, viola o poder conferido às Regiões pelo artigo 227.º, n.º 1, alínea *o*), da Constituição, que confere à Região o poder de se dotar dos órgãos necessários à prossecução das suas actividades;

Finalmente, a requerente afirma que «foi intenção do legislador constituinte associar as Regiões à determinação das matérias que embora reservadas aos órgãos de soberania exigem uma articulação permanente com os órgãos regionais», como sucede com a definição da política financeira [artigo 227.º, n.º 1, alínea *r*), da Constituição];

Ora, a alteração legislativa em causa veio criar «mecanismos globais de execução de uma política financeira de âmbito regional», sendo, por isso, «constitucionalmente imperioso associar as Regiões juntamente com os órgãos de soberania». O assento das Regiões no novo Conselho de Coordenação Financeira assegura a participação regional na execução das políticas financeiras, mas não na sua definição, excluindo-as, nomeadamente, da definição da política de endividamento prevista no artigo 84.º; a Lei Orgânica n.º 2/2002 viola, pois, a alínea *r*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

3 — Concluindo, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores requer:

«*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 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.ºs 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 de 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.ºs 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 de 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.ºs 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 de Agosto, por violação do princípio da auto-organização administrativa regional consagrado nas alíneas *o*) e *r*) do n.º 1 do artigo 227.º, e no 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 artigo 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 de 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.ºs 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;

f) A declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, por violação do princípio da reserva estatutária consagrado nos artigos 226.º e 227.º, do princípio da repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas e do princípio da autonomia financeira das Regiões Autónomas, ambos consagrados no artigo 227.º, do disposto na alínea *r*) do n.º 1 do artigo 227.º e do disposto no n.º 3 do artigo 229.º, 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.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.ºs 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.»

4 — Notificada do pedido, para, querendo, sobre ele se pronunciar, nos termos previstos no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a Assembleia da República veio oferecer o merecimento dos autos e juntar o *Diário da Assembleia da República* contendo os trabalhos preparatórios.

5 — Apresentado memorando pelo Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 28/82, foi o mesmo discutido, tendo sido definida a orientação a seguir.

Ocorreu, entretanto, a entrada em vigor da já referida Lei Constitucional n.º 1/2004, razão pela qual se fará referência às alterações verificadas nos preceitos constitucionais relevantes.

6 — Cabe começar por delimitar o âmbito de apreciação do pedido.

Com efeito, sendo a Assembleia Legislativa dos Açores a requerente, os poderes de cognição deste Tribunal restringem-se às causas de pedir que, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, podem ser invocadas por aquele órgão.

Assim sendo, as normas em apreciação serão analisadas na perspectiva da *inconstitucionalidade,* apenas para verificar se nelas se pode detectar uma eventual «violação dos direitos das Regiões Autónomas»; e, na perspectiva da ilegalidade, tão-só para apurar se existe uma eventual «violação do Estatuto» Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Sempre se observa, todavia, que o Tribunal Constitucional considera que não podia haver qualquer ilegalidade com fundamento na violação da Lei n.º 13/98 (Lei de Finanças das Regiões Autónomas), tendo em conta, por um lado, a norma constante do novo artigo 48.º-A deste diploma e, por outro, que não faria sentido aferir da legalidade de uma alteração à Lei n.º 13/98 confrontando-a consigo própria.

Deste modo, o Tribunal Constitucional terá apenas em conta, no caso em apreço, as normas constitucionais (nomeadamente as invocadas pela requerente, com a ressalva de que esta, quando se refere ao artigo 235.º, n.º 5, da lei fundamental, quis certamente aludir ao artigo 225.º, n.º 3, cujo teor é idêntico ao do artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores) e as normas do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Constituirão, assim, parâmetro de aferição da constitucionalidade as seguintes normas da Constituição, na sua redacção actual:

«Artigo 225.º

Regime político-administrativo dos Açores e da Madeira

. . . . . .

3 — A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição.

Artigo 226.º

Estatutos e leis eleitorais

1 — Os projectos de estatutos político-administrativos e de leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas são elaborados por estas e enviados para discussão e aprovação à Assembleia da República.

2 — Se a Assembleia da República rejeitar o projecto ou lhe introduzir alterações, remetê-lo-á à respectiva Assembleia Legislativa para apreciação e emissão de parecer.

3 — Elaborado o parecer, a Assembleia da República procede à discussão e deliberação final.

4 — O regime previsto nos números anteriores é aplicável às alterações dos estatutos político-administrativos e das leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

Artigo 227.º

Poderes das Regiões Autónomas

1 — As Regiões Autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

. . . . . .

j) Dispor, nos termos dos estatutos e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;

. . . . . .

o) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;

p) Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da Região e participar na elaboração dos planos nacionais;

. . . . . .

r) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;

. . . . . .

Artigo 229.º

Cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais

1 — Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, regional, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade.

2 — . . . . . .

3 — As relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas são reguladas através da lei prevista na alínea *t*) do artigo 164.º»

Por seu turno, o parâmetro de legalidade será constituído pelas seguintes normas do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores:

«Artigo 2.º

Regime político-administrativo

1 A autonomia política, administrativa e financeira da Região Autónoma dos Açores não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e do presente Estatuto.

Artigo 95.º

Plano de desenvolvimento económico e social

O desenvolvimento da Região deve processar-se dentro das linhas definidas pelo plano de desenvolvimento económico e social e pelo Orçamento regionais.

Artigo 97.º

Autonomia financeira

1 — A autonomia financeira da Região exerce-se no quadro da Constituição, do presente Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Artigo 98.º

Receitas

A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas,

bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas.

Artigo 99.º

Solidariedade nacional

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

Artigo 100.º

Fundos da União Europeia

O Estado assegura que a Região Autónoma dos Açores beneficie do apoio de todos os fundos da União Europeia nos termos do restante território nacional, tendo em conta as especificidades do arquipélago.

Artigo 102.º

Receitas da Região

Constituem receitas da Região:

. . . . . .

g) O apoio financeiro do Estado a que a Região tem direito, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional;

. . . . . .

Artigo 106.º

Transferências de fundos para investimento

De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dotará a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano de desenvolvimento económico e social regional que excedam a capacidade de financiamento dela, de acordo com o programa de transferências de fundos nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Artigo 109.º

Empréstimos

1 — Para fazer face a dificuldades de tesouraria, a Região poderá movimentar junto do Banco de Portugal, sem quaisquer encargos de juros, até 10 % do valor correspondente ao das receitas cobradas no penúltimo an.º

2 — A Região pode ainda, para o mesmo efeito, recorrer a empréstimos de curto prazo, que deverão estar liquidados no último dia do ano.

3 — A Região pode também contrair empréstimos internos e externos a médio e a longo prazos, exclusivamente destinados a financiar investimentos.

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

7 — As normas cuja declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade é requerida foram aprovadas pela Lei Orgânica n.º 2/2002.

Tiveram por objectivo introduzir na lei de enquadramento orçamental, a Lei n.º 91/2001, mecanismos destinados a assegurar o cumprimento de determinadas obrigações «decorrentes do Tratado da União Europeia» [alínea *b*) do artigo 14.º da Lei n.º 91/2001], no caso, da obrigação de «evitar défices orçamentais excessivos» (artigo 104.º do Tratado), e do pacto de estabilidade e crescimento, aprovado pelo Conselho Europeu de Amesterdão de 7 de Julho de 1997 (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* n.º C 236, de 2 de Agosto de 1997) (cf., em especial, o novo artigo 79.º, n.º 2, e o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, in *Diário da Assembleia da República,* 1.ª série, n.º 31, de 11 de Julho de 2002).

As alterações que a Lei n.º 2/2002 veio provocar na Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas), e na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), destinaram-se apenas, como é manifesto, a resolver um possível conflito entre estes diplomas e o novo regime introduzido na Lei n.º 91/2001, garantindo a prevalência deste último.

Para alcançar a finalidade pretendida, a Lei Orgânica n.º 2/2002 introduziu na Lei n.º 91/2001 um conceito de equilíbrio orçamental distinto do que consta quer do seu artigo 20.º para o orçamento dos serviços integrados quer do seu artigo 22.º para os orçamentos dos serviços e fundos autónomos, resultante do direito comunitário, e que se traduz na igualdade entre receitas efectivas e despesas efectivas.

Sendo as receitas não efectivas, no essencial, empréstimos, o desequilíbrio orçamental, entendido o equilíbrio neste sentido, resulta essencialmente na diferença entre os empréstimos contraídos e os empréstimos reembolsados, ou seja, no endividamento líquido.

Este conceito de equilíbrio orçamental foi introduzido no Tratado de Roma pela redacção aprovada em Maastricht, em 1992, em cujo artigo 104.º-C (correspondente ao actual artigo 104.º) se estatuiu para os Estados membros a já referida obrigação de «evitar défices orçamentais excessivos». O Protocolo Relativo ao Procedimento Aplicável em Caso de Défice Excessivo, adicional ao Tratado, aprovado na mesma ocasião, definiu como défice a contracção líquida de empréstimos (artigo 2.º) e estabeleceu como valor de referência, para a qualificação de um défice como excessivo, o valor de 3 % do produto interno bruto a preços de mercado (artigo 1.º).

Para evitar que os Estados membros atinjam tais valores, e para permitir uma rápida correcção na eventualidade de se não ter conseguido evitar a ultrapassagem, a citada Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão de 17 de Junho de 1997 adoptou o já citado pacto de estabilidade e crescimento, constituído por três instrumentos juridicamente vinculantes: a resolução e dois regulamentos, os Regulamentos (CE) n.ºs 1466/97 e 1467/97, do Conselho, de 7 de Julho (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* n.º L 209, de 2 de Agosto de 1997).

Ora, o novo regime aplica-se aos orçamentos das Regiões Autónomas. Com efeito, o referido protocolo adicional estabelece que o equilíbrio orçamental «diz respeito ao Governo em geral», incluindo «o governo regional ou local» (artigo 2.º).

Assim, e em síntese, as normas jurídicas cuja inconstitucionalidade e ilegalidade são suscitadas pretendem assegurar o cumprimento dos limites ao endividamento líquido decorrentes do artigo 104.º do Tratado de Roma e do pacto de estabilidade e crescimento, para os quais é contabilizado o endividamento líquido decorrente da execução orçamental das Regiões Autónomas.

8 — Cumpre então passar à análise das questões de constitucionalidade suscitadas.

O artigo 83.º introduzido pela Lei Orgânica n.º 2/2002 impõe a subordinação de todos os orçamentos do sector público administrativo — incluindo, como se viu, o sector público administrativo regional —, tanto na aprovação como na execução, a «medidas de estabilidade orçamental a inserir na lei do Orçamento».

Não são enunciados os tipos de «medidas de estabilidade» a adoptar, salvo quanto aos dois referidos no n.º 3 — fixação de «limites de endividamento» e do «montante de transferências», ambos claramente aplicáveis às Regiões Autónomas, e que vêm desenvolvidos nos artigos seguintes.

Assim, no n.º 1 do artigo 84.º determina-se que a lei do Orçamento estabeleça um limite anual ao endividamento regional, compatível, em conjunto com os limites estabelecidos para os sectores central e local, com um saldo orçamental efectivo adequado ao cumprimento do pacto de estabilidade e crescimento.

A possibilidade desta limitação anual do endividamento não é, em si, inovadora, pois resultava já do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da lei de estabilidade orçamental que as Regiões Autónomas não podem «endividar-se para além dos valores inscritos no Orçamento do Estado, nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas».

Da conjugação do n.º 2 do mesmo artigo 84.º com o artigo 48.º-A acrescentado à Lei de Finanças das Regiões Autónomas pelo artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2002 resulta todavia que esse limite, a fixar pela lei do Orçamento, pode ser inferior ao que resultaria da aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

A verdade, no entanto, é que não decorre do texto deste último diploma (cf. o seu artigo 26.º) a existência de qualquer valor mínimo para tal limite de endividamento anual; com efeito, o n.º 3 do artigo 26.º apenas estabelece, indirectamente, o limite superior de endividamento:

«Artigo 26.º

Limites ao endividamento

1 — Tendo em vista assegurar a coordenação efectiva entre as finanças do Estado e das Regiões Autónomas, serão definidos anualmente na lei do Orçamento do Estado limites máximos do endividamento líquido regional para cada ano.

2 — Tais limites serão fixados tendo em consideração as propostas apresentadas em cada ano pelos governos regionais ao Governo e obedecerão às metas por este estabelecidas quanto ao saldo global do sector público administrativo.

3 — Na fixação de tais limites atender-se-á a que, em resultado de endividamento adicional ou de aumento do crédito à Região, o serviço de dívida total, incluindo as amortizações anuais e os juros, não exceda, em caso algum, 25 % das receitas correntes do ano anterior, com excepção das transferências e das comparticipações do Estado para cada Região.

4 — Para os efeitos do número anterior, não se considera serviço da dívida o montante das amortizações extraordinárias.

5 — No caso dos empréstimos cuja amortização se concentra num único ano, para os efeitos do n.º 3, proceder-se-á à anualização do respectivo valor.»

Como fica claro, não está limitada, por estas normas, a decisão da Assembleia da República relativa à fixação anual de um limite de endividamento, a não ser indirectamente e quanto ao limite *superior* — o limite fixado pelo Orçamento não pode conduzir a um valor da dívida que viole o disposto no n.º 3 deste artigo.

Pode assim dizer-se que, no que toca à fixação de limites de endividamento para as Regiões Autónomas, as normas em apreciação (artigos 84.º da lei de estabilidade orçamental e 48.º-A da Lei de Finanças das Regiões Autónomas) não trazem inovação.

Por sua vez, o artigo 85.º da lei de estabilidade orçamental prevê que as transferências do Orçamento do Estado para outros sectores (incluindo, portanto, as Regiões) possam ser fixados pelo Orçamento do Estado em valores inferiores aos que resultariam de outras leis aplicáveis (o que, para o caso em apreço, inclui a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, especialmente os seus artigos 30.º e 31.º). O novo artigo 48.º-A da Lei de Finanças das Regiões Autónomas compatibiliza este regime com o disposto naquele diploma.

O n.º 2 do artigo 85.º faz depender esta redução de transferências «sempre da verificação de circunstâncias excepcionais» exigidas pelo cumprimento das obrigações comunitárias, da observância dos «princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca» e da audição prévia dos órgãos regionais.

9 — A requerente sustenta que o artigo 83.º da lei de estabilidade orçamental viola as alíneas *j*), *p*) e *r*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição por transferir para a Assembleia da República o «poder de decisão orçamental» constitucionalmente reservado às Regiões e por não tipificar as medidas de estabilidade.

Ora, sucede, em primeiro lugar, que não se verifica tal transferência. As Regiões continuam a dispor do poder orçamental que lhes é atribuído, não ficando impedidas nem de tomar autonomamente as decisões de afectação das receitas às suas despesas [cf. o artigo 227.º, n.º 1, alínea *j*), da Constituição], ou seja, de decidir quais as finalidades das despesas, quais os serviços que recebem os créditos orçamentais e o seu volume, nem de definir autonomamente as suas fontes de receitas próprias.

É certo que o novo artigo 83.º admite a possibilidade de introdução de limites a esse poder orçamental. Mas, desde logo, também o poder orçamental da Assembleia da República é limitado, não só pelas inevitáveis constrições fácticas mas também juridicamente (por exemplo, pela obrigação constitucional de criar dotação para as despesas obrigatórias — artigo 105.º, n.º 2, da Constituição).

É maior a limitação do poder orçamental regional; mas, como se escreveu no Acórdão n.º 624/97 deste Tribunal (*Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 38.º vol, pp. 73 e segs.), «a autonomia financeira regional nunca poderia, no quadro de um Estado unitário, como o português, ser sinónimo de independência financeira».

Aliás, o essencial desta limitação não decorre da intervenção legislativa em análise, mas do facto de, como já escrevia em 1985 E. Paz Ferreira, «não ser previsível que, a curto prazo, as Regiões venham a dispor de receitas suficientes para assegurar a cobertura das despesas, o que as leva a terem de elaborar os seus orçamentos com uma certa ligação com o Orçamento Geral do Estado, em função das transferências que este lhes irá proporcionar» (*As Finanças Regionais,* Lisboa, INCM, 1985, p. 267).

De resto, não é novidade a previsão de limitações ao poder orçamental regional, limitações expressamente referidas no artigo 83.º e decorrentes da competência da Assembleia da República para determinar as transferências do Orçamento do Estado e fixar um limite de endividamento; a primeira decorre directamente da Constituição e a segunda já foi considerada não inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, como adiante se referirá.

Para além disso, e em segundo lugar, não provoca inconstitucionalidade a apontada falta de tipicidade das medidas de estabilidade orçamental que podem ser impostas às Regiões, por violação do poder orçamental autonómico, uma vez que, em abstracto, essa limitação deste poder pelo poder central é constitucionalmente admissível.

Naturalmente, medidas que sejam qualificadas «de estabilidade», a inserir num Orçamento do Estado em concreto, podem ser inconstitucionais porque o seu conteúdo atinge o poder orçamental regional no núcleo garantido pela Constituição, ou contraria a reserva de estatuto. Mas daí não resultaria inconstitucionalidade do artigo 83.º da lei de estabilidade orçamental, e, sim, dessas — hipotéticas — normas, cuja análise não é suscitada pela requerente.

Não pode, pois, afirmar-se que o disposto no artigo 83.º da lei de estabilidade orçamental viole quaisquer direitos constitucionalmente previstos das Regiões Autónomas, nomeadamente o poder de decisão orçamental, expresso nas alíneas *j*), *p*) e *r*) do n.º 1 do artigo 227.º da lei fundamental.

Resta, portanto, saber se as limitações que são concretizadas pelo diploma em análise, nomeadamente as constantes dos artigos 84.º e 85.º, padecem do vício de inconstitucionalidade.

10 — Como já foi atrás afirmado, o disposto no artigo 84.º em nada veio alterar o regime anteriormente vigente para a limitação do endividamento das Regiões Autónomas, a não ser na injunção dirigida à Assembleia da República para adequar esses limites à necessidade de cumprimento das obrigações comunitárias relativas ao equilíbrio orçamental.

Continua, portanto, vigente o regime correspondente à prática legislativa portuguesa desde o Orçamento do Estado para 1991, e já consagrado na anterior redacção da lei de estabilidade orçamental: a competência da Assembleia da República para limitar anualmente, na lei do Orçamento, o endividamento líquido das Regiões.

Não parece entender assim a requerente, que vê nesta norma «a anulação da possibilidade de recurso ao crédito por parte das Regiões». Essa consequência, todavia, não decorre necessariamente desta norma — a fixação do limite de endividamento zero é apenas uma das possibilidades que decorrem do presente regime legal.

Deve desde logo recordar-se, como já se fez no Acórdão n.º 532/2000 deste Tribunal (*Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 48.º vol, pp. 59 e segs.), que «a possibilidade de recurso ao crédito (ou à obtenção de receitas de empréstimos) pelas Regiões Autónomas nunca chegou a ser prevista expressa e especificamente na Constituição — continuando ainda hoje, e a esse nível, a não poder extrair-se mais do que da combinação das alíneas *h*) e *p*) do n.º 1 do artigo 227.º».

Ora, o Tribunal já se pronunciou sobre a questão da limitação do endividamento das Regiões, nomeadamente nos Acórdãos n.ºs 624/97 e 532/2000, já citados, sendo útil recordar a orientação então adoptada.

Na primeira daquelas decisões, estavam em causa normas do Decreto-Lei n.º 336/90, de 30 de Outubro, cujo conteúdo era precisamente o de estabelecer como competência da Assembleia da República a fixação anual, na lei do Orçamento, dos «limites máximos de endividamento regional directo e indirecto». Era suscitada a ilegalidade por violação da norma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que previa a competência da Assembleia Legislativa para aprovação do Orçamento (com um conteúdo, no essencial, idêntico ao hoje disposto no artigo 232.º, n.º 1, da CRP).

Decidiu então este Tribunal pela não ilegalidade das normas em causa, escrevendo-se nessa decisão:

«O estabelecimento nas normas impugnadas pelo grupo de deputados à Assembleia Legislativa Regional dos Açores de um sistema de limites ao endividamento das Regiões Autónomas é uma consequência do carácter unitário do Estado (ainda que dispondo de duas Regiões Autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, e de autarquias locais, que usufruem de órgãos representativos, de autonomia administrativa e de património e finanças próprios), proclamado no artigo 6.º da lei fundamental.

[. . .] [a norma que determina] a fixação anual dos limites máximos de endividamento regional em disposição constante da lei do Orçamento do Estado, não impõe ao orçamento regional uma dependência em relação ao Orçamento do Estado passível de se revelar como nuclearmente redutora da autonomia financeira da Região Autónoma dos Açores»

Na segunda das decisões referidas, tratou-se da questão, suscitada pelo Presidente do Governo Regional da Madeira, da inconstitucionalidade das normas do (já citado) artigo 26.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e do artigo 93.º da lei do Orçamento do Estado para 2000, que fixava o limite de endividamento da Região. O Tribunal pronunciou-se pela não inconstitucionalidade destas normas (tendo por referência o texto constitucional saído da revisão de 1997), destacando-se da fundamentação da decisão então tomada:

«a previsão desses limites [de endividamento das regiões] — e, em particular do que é o seu elemento central: a fixação anual, pelo Orçamento do Estado, do *plafond* de endividamento das Regiões — representa uma 'constrição' da autonomia financeira (mormente da autonomia orçamental), e também da autonomia patrimonial, constitucionalmente garantidas às Regiões: mas é uma constrição que, por um lado, encontra fundamento em exigências ou razões (como a da unidade do Estado) igualmente com relevo constitucional, e, por outro lado, não vai ao ponto de 'subverter' e destruir tal autonomia. Ou, como se disse ainda no Acórdão n.º 624/97 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 38.º vol, p. 95): não é 'nuclearmente redutora' da mesma autonomia.»

No mesmo acórdão, acolheu-se a argumentação do Primeiro-Ministro na sua resposta no processo em que foi tirado o Acórdão n.º 624/97, sobre a necessidade de um controlo de nível nacional (pela Assembleia da República) dos níveis de endividamento das Regiões, já que «o Estado Português, com a assinatura do Tratado da União Europeia, assumiu novos compromissos internacionais no que respeita aos défices orçamentais e ao peso da dívida pública no produto interno bruto, sendo os valores de referência avaliados em

termos consolidados para o conjunto do território nacional [. . .] remeter a fixação anual dos limites máximos de endividamento regional para o Orçamento do Estado tem, nestes termos, plena lógica, não só porque as orientações macroeconómicas do Estado são fixadas no Orçamento do Estado mas também porque é esta mesma lei que assegura o fluxo de uma parte das receitas correntes das Regiões, através das transferências anuais para aqueles territórios».

Acrescente-se que mesmo quem entenda não existir, em todos os casos, uma possibilidade constitucionalmente admissível de limites ao endividamento das Regiões Autónomas — enquanto constrição da sua autonomia financeira e patrimonial com fundamento na unidade do Estado — admitirá que este pode fixar um limite máximo ao endividamento regional em situações nas quais o limite em concreto estabelecido para determinado ano possa, uma vez ultrapassado, constituir sérios riscos com projecção na economia e nas finanças do todo nacional, como seria o caso de aumento das taxas de juro do mercado ou de elevada repercussão nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no sentido de diminuir os défices orçamentais e o peso da dívida pública face ao PIB (neste sentido, veja-se a declaração de voto do conselheiro Bravo Serra no Acórdão n.º 532/2000).

Esta argumentação, naturalmente, só ganha actualidade com a passagem do critério do défice de condição de adesão à 3.ª fase da união económica e monetária para obrigação permanente de evitar défices excessivos e com a vigência do pacto de estabilidade e crescimento.

É certo que a requerente se pronuncia contra a «eliminação» da possibilidade do recurso ao crédito; essa consequência, todavia, e como já foi dito, não decorre directamente do preceito em análise.

No entanto, ainda que o Tribunal entendesse ser a limitação do endividamento líquido regional a zero incompatível com a lei fundamental, não se vê como poderia o Tribunal, que não é um órgão legiferante, determinar em abstracto qual o limite mínimo do endividamento que a Assembleia da República deveria conceder anualmente às Regiões. Sendo ainda de sublinhar que se o Tribunal declarasse em abstracto essa impossibilidade de fixação em zero do limite de endividamento, e tendo em conta que o objectivo de longo prazo do pacto de estabilidade e crescimento é o défice zero, tal equivaleria à afirmação, por este Tribunal, de que a Constituição imporia aos restantes níveis da administração (central e local) a exigência de um *superavit* efectivo.

Nestes termos, não pode concluir-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 84.º da lei de estabilidade orçamental. Como se referiu, tal disposição não pode ter-se por violadora do poder de decisão orçamental das Regiões Autónomas, previsto nas alíneas *j*), *p*) e *r*) do n.º 1 do artigo 227.º da lei fundamental.

11 — Sobre o artigo 85.º, argumenta a requerente que viola a Constituição a possibilidade de a lei do Orçamento fixar para o montante das transferências do Orçamento do Estado para as Regiões um valor inferior ao que resultaria da aplicação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, porque esta seria a referência para o cumprimento dos deveres de solidariedade impostos ao Estado.

É verdade que a Constituição impõe ao poder central o dever de promover especificamente o desenvolvimento regional, com o objectivo de corrigir «as desigualdades derivadas da insularidade» (n.º 1 do artigo 229.º).

Expressão financeira desse dever é a norma constitucional contida na alínea *j*) do n.º 1 do artigo 227.º, que prevê que as Regiões disponham, além das receitas fiscais «nelas cobradas ou geradas», ainda de uma parte das outras receitas fiscais do Estado, determinadas «de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional».

Todavia, já em lado algum do texto constitucional se encontra apoio para a tese sustentada pela requerente de que o valor fixado, pelo legislador ordinário, na Lei de Finanças das Regiões Autónomas constitui «uma referência sólida na quantificação do dever de cooperação do Estado para com os órgãos regionais», sendo a norma que permite a fixação de um valor inferior incompatível com a lei fundamental.

A Constituição remeteu para a decisão da Assembleia da República a definição do quadro em que se realizam as transferências, ao estatuir que é da sua competência legislativa reservada o «regime de finanças das Regiões Autónomas» — artigo 164.º, alínea *t*) —, em lei que deve, nos termos do artigo 229.º, n.º 3, regular «as relações financeiras entre a República e as Regiões», mas não impôs que o valor certo dessas transferências deva decorrer necessariamente da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Certo é que essa fixação compete sempre ao Parlamento, por via da sua competência para aprovação do Orçamento, do qual consta precisamente, nos termos do artigo 106.º, n.º 3, alínea *e*), da Constituição, a previsão dessa transferência de verbas.

Não pode portanto este Tribunal substituir-se aos poderes do Parlamento e fixar em abstracto um valor abaixo do qual se tivessem por não cumpridos os deveres de transferências de verbas para as Regiões. Cabe aqui recordar o que, a propósito do limite de endividamento, se escreveu no já citado Acórdão n.º 532/2000:

«Seja como for, sempre a extensão do controlo jurisdicional de constitucionalidade, em situações ou relativamente a normas como as *sub judicio,* terá de confrontar-se com inevitáveis limitações: é que se está (ser-se-ia tentado a dizer assim) perante uma norma jurídica em mero sentido 'formal', e em que se verte, sim, uma decisão, não só de carácter radical e essencialmente técnico político (no sentido de que é e não pode deixar de ser confiada ao saber técnico, à opção e ao critério de escolha e à responsabilidade do órgão e da maioria legislativa) como de política conjuntural.

Dir-se-á, pois, que, sob pena de o Tribunal agir *ultra vires,* só lhe cabe, para julgar aqui do respeito pelo princípio da proporcionalidade, controlar se o legislador excedeu a margem de discricionariedade que lhe está, nesta matéria, reservada.»

Esse juízo de proporcionalidade, já de si complexo face à fixação de um valor em concreto, resulta totalmente impossível face a uma norma que se limita a prever que o valor em causa se pode fixar abaixo do que resultaria da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, e ainda mais quando a própria norma prevê o seu carácter excepcional, em respeito aos princípios constitucionais em causa, e a audição prévia das Regiões.

Deste modo, não pode concluir-se pela violação do princípio da solidariedade consagrado no artigo 229.º, n.º 1, nem do disposto na alínea *r*) do n.º 1 do artigo 227.º da lei fundamental, por parte do artigo 85.º da lei de estabilidade orçamental.

Não se vê igualmente que resulte qualquer violação da Constituição do facto de estas normas não estarem formalmente inseridas no texto da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, uma vez que o acto normativo de que constam obedece aos requisitos de forma exigidos pelo artigo 166.º, n.º 2, da Constituição (lei orgânica), e que a sua aplicação está prevista por uma norma que, do mesmo passo, foi introduzida naquela lei. A adopção de uma lei orgânica pelo Parlamento não merece o juízo de inconstitucionalidade (por «imponderação») que lhe dirige a requerente.

12 — Argumenta ainda a requerente que as normas constantes dos artigos 83.º, 84.º e 85.º versam sobre matéria da competência reservada ao Estatuto da Região Autónoma, contrariando, aliás, as normas do Estatuto em vigor; também por este motivo seriam (formalmente) inconstitucionais.

Este Tribunal já teve ocasião de afirmar a existência de uma reserva de estatuto (cf., por exemplo, os Acórdãos n.ºs 92/92, 637/95, 291/99 ou 162/99, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* respectivamente 21.º vol, p. 7, 32.º vol, p. 139, e 43.º vol, pp. 559 e 35). Neste último aresto, escreveu-se:

«Existe, assim, uma reserva de lei estatutária, pois há matérias que só os estatutos regionais podem regular. E, por isso, há violação da reserva de estatuto se a regulamentação dessas matérias for feita por uma lei comum da Assembleia da República ou por um decreto-lei do Governo.»

Todavia, o âmbito dessa reserva de estatuto não se determina em função do conteúdo concreto de um estatuto vigente; não ocorre violação da «reserva de estatuto» sempre que uma norma o contrarie. Escreveu-se no mesmo Acórdão n.º 162/99:

«Não basta, pois, que uma determinada norma conste de um estatuto regional para que a sua alteração por um decreto-lei importe violação da reserva de estatuto [. . .] Essa violação só existirá se essa norma constante do estatuto pertencer ao âmbito material estatutário — ou seja: se ela regular questão materialmente estatutária.»

Ora, fora da reserva de estatuto está necessariamente «o regime de finanças das Regiões Autónomas» — alínea *t*) do artigo 164.º da Constituição — e nomeadamente a matéria das «relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas» — n.º 3 do artigo 229.º da Constituição —, que é matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República e deve constar da Lei de Finanças das Regiões Autónomas. Tal opinião é também expressa no Acórdão n.º 162/99, seguindo Gomes Canotilho e Vital Moreira.

Assim, não se verifica a apontada inconstitucionalidade, por violação da reserva de estatuto, das suas normas ou do princípio da repartição de competência entre o Estado e as Regiões Autónomas, das normas que se referem às transferências do Estado para as Regiões; nem, pelas razões já apontadas anteriormente, das que se referem à possibilidade de limitação ao endividamento líquido regional.

13 — A requerente entende ainda que as normas constantes do artigo 88.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 89.º, relativas a um dever de informação dos organismos do sector público administrativo face ao Ministro das Finanças, são inconstitucionais na sua aplicação às Regiões Autónomas, pois pressupõem uma «relação directa entre o Ministro das Finanças e os organismos integrados na administração regional».

Efectivamente, deve entender-se que dos poderes das Regiões Autónomas de «exercer poder executivo próprio» [artigo 227.º, n.º 1, alínea *g*)] e, sobretudo, de «superintender nos serviços e institutos públicos» da administração regional decorre a impossibilidade de uma rela-

ção de «tutela» como a que estaria implícita num dever de informação sobre a execução orçamental, a prestar directamente por um organismo integrado na administração regional a um membro do Governo da República (ao que se somaria ainda o poder deste último de aplicar sanções pelo incumprimento, que se analisará de seguida).

Tal matéria, por não ser essencialmente financeira (antes dizendo respeito às relações administrativas entre serviços da administração regional e o poder central), estaria ainda abrangida pela reserva de estatuto, pelo que as normas em causa seriam também formalmente inconstitucionais.

Todavia, a interpretação do preceito que é feita pela requerente não é nem a única possível nem a que o Tribunal entende resultar da sua inserção sistemática e da intenção legislativa, que apontam para um outro sentido, este conforme com a Constituição.

Na verdade, o preceito em causa refere-se aos «organismos que integram o sector público administrativo», o que parece indicar que abrange directamente os serviços na dependência do poder regional. Todavia, há que recordar que este preceito não tem apenas em vista a realidade regional, mas a totalidade do sector público administrativo.

Se confrontarmos as normas contidas nos n.os 1 e 2 do artigo 88.º (que são as que estão essencialmente em causa e prevêem a existência deste dever de informação) com o disposto no n.º 3 do artigo 89.º, verificamos que a sanção para o incumprimento do dever de informação é a suspensão das transferências do Orçamento do Estado. Ora, a lógica desta consequência jurídica, presente para os organismos dependentes da administração central (cujos créditos são financiados essencialmente por essas transferências), desaparece se pensarmos nos organismos dependentes da administração regional e, portanto, de transferências dos orçamentos das Regiões Autónomas.

Assim, parece que a lógica interna dos preceitos não aponta para que os titulares do dever de prestação de informações sejam, no caso das Regiões, os serviços dependentes do governo autonómico, mas o próprio Governo Regional, que executa o orçamento e que recebe as transferências do Orçamento do Estado.

Assim interpretado, o preceito escapa à crítica da requerente, pois não cria uma situação paralela de tutela do Ministro das Finanças em relação aos organismos públicos regionais; antes impõe ao Governo Regional o dever de prestar informações ao Governo central sobre a sua execução orçamental.

Face à legitimidade constitucional dos deveres das Regiões na execução orçamental, nomeadamente quanto ao cumprimento do limite de endividamento líquido, este dever acessório não levanta, em si, um problema de constitucionalidade.

Face ao exposto, é então lícito concluir pela inexistência de qualquer violação do princípio da auto-organização administrativa regional [consagrado nos artigos 225.º, n.º 3, e 227.º, n.º 1, alínea *o*), da Constituição].

14 — Os n.os 3 e 4 do artigo 89.º prevêem a possibilidade de suspensão e de redução das transferências do Orçamento do Estado, no primeiro caso, como sanção pelo incumprimento do dever de informação já referido e enquanto esse incumprimento se mantiver e, no segundo, por incumprimento dos limites fixados nos termos do artigo 84.º

A requerente considera que tais normas violam o já referido princípio da solidariedade nacional, estreitamente ligado ao princípio da igualdade e consagrado quer nos artigos 225.º, n.º 2, e 229.º, n.º 1, da Constituição quer no artigo 99.º do Estatuto da Região.

A redução das transferências previstas no Orçamento do Estado em caso de incumprimento do limite de endividamento, e na proporção do incumprimento, é uma solução semelhante à que já constava do artigo 9.º, n.º 3, da mesma lei de estabilidade orçamental. A diferença, aparentemente, é que a redução não ocorre necessariamente no orçamento subsequente, podendo dar-se na própria execução orçamental em curso (em harmonia com a filosofia do diploma, de acompanhamento do cumprimento dos objectivos de equilíbrio ao longo da execução orçamental, de forma que se adequa às necessidades de cumprimento do pacto de estabilidade e crescimento).

Aos argumentos relativos à admissibilidade constitucional de «reduções» de transferências, já atrás referidos, deve aqui acrescentar-se que a redução, por um lado, terá necessariamente como causa uma decisão ilegal dos órgãos regionais (pois o limite de endividamento aprovado no Orçamento do Estado é para estes vinculativo) e, por outro, é adequada aos fins, na medida em que a redução compensa na despesa efectiva do Orçamento do Estado o aumento de endividamento regional, repondo os objectivos de equilíbrio.

Quanto à possibilidade de suspensão das transferências, há, porém, que analisar mais detidamente algumas questões.

Esta possibilidade, como decorre do n.º 3 do artigo 89.º, resulta do «incumprimento do dever de informação» previsto no artigo 88.º Todavia, note-se que o mesmo artigo estabelece que a referida suspensão só pode ocorrer «até que a situação criada tenha sido devidamente sanada».

Está, pois, em causa uma medida com um inegável carácter provisório, que se configura, no quadro do diploma *sub iudice,* como uma verdadeira medida compulsória, porque visa apenas levar ao cumprimento, por parte dos organismos do sector público administrativo do referido dever de informação.

A conformidade constitucional de sanções compulsórias de natureza administrativa foi já, aliás, expressamente admitida pelo Tribunal Constitucional, desde que, em cada caso concreto, não exista uma situação relativamente à qual possa afirmar-se que a estipulação da medida administrativa compulsória especificamente em causa é intoleravelmente desproporcionada ou exorbitante (cf. os Acórdãos n.os 414/99, 564/2001 e 393/2002, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* respectivamente 44.º vol., pp. 497 e segs., 51.º vol., pp. 573 e segs., e 54.º vol, pp. 357 e segs.).

Cabe, assim, averiguar aqui se estará assegurada, no caso ora em apreço, a adequação ou idoneidade da medida contestada para realizar o fim que a lei propõe.

A resposta não pode deixar de ser afirmativa.

É certo que se poderia sustentar que decorre do disposto na alínea *j*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, segundo a qual as Regiões Autónomas dispõem «das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas» e ainda de «uma participação nas receitas tributárias do Estado», que as transferências do Orçamento do Estado correspondem a um direito das Regiões Autónomas, pelo que a suspensão equivaleria à redução a zero, ainda que temporária, do cumprimento de um imperativo constitucional. No caso extremo de o incumprimento por parte dos órgãos das Regiões se prolongar ao longo de todo o ano, a suspensão transformar-se-ia em ausência de qualquer transferência durante a execução orçamental.

A verdade, todavia, é que está na inteira disponibilidade de cada organismo público — logo, também, dos Governos Regionais — obviar a que se mantenha a suspensão da transferência de verbas, bastando, para tal, que forneça ao Estado as informações pormenorizadas exigidas pela lei. Ou seja, a transferência de verbas, o cumprimento dos imperativos constitucionais, depende aqui dos Governos Regionais — da sua diligência no cumprimento dos deveres legais —, e não da administração central.

Deste modo, não se descortina qualquer violação, nem do princípio da proporcionalidade, nem do princípio da solidariedade consagrado no artigo 229.º, n.º 1, da Constituição, nem do disposto no seu artigo 227.º, n.º 1, alínea *r*), como pretende a requerente.

Por último, cabe esclarecer que a situação ora em apreço é substancialmente diversa da que foi tratada no Acórdão n.º 260/98 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 39.º vol, pp. 97 e segs.).

No caso então submetido à apreciação deste Tribunal questionava-se a conformidade constitucional da retenção na fonte, por parte da administração central, de uma parcela das receitas da sisa e das transferências resultantes do Fundo de Equilíbrio Financeiro, para pagamento de dívidas das autarquias locais a determinada empresa. Estava-se, pois, perante uma verdadeira substituição dos municípios pela administração central, nas relações com um terceiro. O Tribunal entendeu então que tal configurava um caso de tutela de mérito, na variante de tutela substitutiva, proibida pelo artigo 242.º, n.º 1, da lei fundamental.

No caso presente, nem ocorre uma relação jurídica triangular, por estarem em causa apenas relações entre a administração central e os Governos Regionais, nem se trata de qualquer avaliação de mérito, mas tão-somente da avaliação do cumprimento (ou incumprimento) de deveres legais, nem estão em causa medidas de carácter definitivo, mas antes medidas compulsórias, cuja cessação depende unicamente dos próprios Governos Regionais.

15 — A requerente pretende, ainda, que o Tribunal Constitucional declare a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, norma cujo objectivo de garantir a prevalência das alterações introduzidas na Lei n.º 91/2001 foi já referido.

Em seu entender, tal norma violaria os princípios constitucionais da reserva estatutária, o princípio da repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas e o princípio da autonomia financeira das Regiões.

O Tribunal entende que os argumentos utilizados para afastar a inconstitucionalidade apontada pela requerente aos artigos 83.º, 84.º, 85.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 9/2001, aditados pela Lei Orgânica n.º 2/2002, valem para excluir a inconstitucionalidade também do artigo 3.º deste mesma lei orgânica.

16 — Resta, assim, referir que esses mesmos argumentos valem ainda para afastar a ilegalidade que a requerente invoca, por violação do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, já que o conteúdo das normas relevantes deste Estatuto pode reconduzir-se ao conteúdo das normas constitucionais à luz das quais foi apreciado o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

17 — Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide não declarar a inconstitucionalidade nem a ilegalidade das normas contidas nos

artigos 83.º, 84.º, 85.º, 88.º e 89.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aditadas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e no artigo 3.º desta última lei.

Lisboa, 22 de Setembro de 2004. — *Maria dos Prazeres Beleza* (relatora) — *Maria Helena Brito* — *Benjamim Rodrigues* — *Vítor Gomes* — *Artur Maurício* — *Gil Galvão* — *Maria Fernanda Palma* — *Mário Torres* — *Bravo Serra* — *Paulo Mota Pinto* — *Pamplona de Oliveira* (com declaração de voto em anexo) — *Rui Manuel Moura Ramos.*

Declaração de voto

Voto integralmente o presente acórdão, embora entenda — quanto ao que se afirma nos n.os 13 e 14 — que o dever que impende sobre o Governo Regional de prestação de informações e a correspondente submissão a sanções compulsórias de natureza administrativa têm limites que não são alteráveis por lei, pois decorrem, na sua exacta medida, da concreta configuração constitucional do regime autonómico. — *Pamplona de Oliveira.*

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

Despacho (extracto) n.º 24 127/2004 (2.ª série). — Por meu despacho de 8 de Novembro de 2004:

Pedro Miguel Gomes Varandas, operário principal, electricista, de nomeação definitiva, do quadro de pessoal não docente da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, posicionado no escalão 1, índice 125 — nomeado definitivamente, precedendo concurso, operário principal, electricista, do quadro de pessoal do Tribunal da Relação de Lisboa, passando a ser remunerado pelo escalão 1, índice 142. (Não carece de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Os encargos são suportados pelo Orçamento do Estado. Prazo de 20 dias para aceitação.)

9 de Novembro de 2004. — O Presidente, *Manuel Augusto Moutinho da Silva Pereira.*

UNIVERSIDADE ABERTA

Despacho n.º 24 128/2004 (2.ª série). — Por despacho reitoral de 1 de Novembro de 2004:

António Miguel Fernandes Pereira, motorista de ligeiros, da carreira de motorista, de nomeação provisória, do quadro de pessoal não docente desta Universidade — nomeado, definitivamente, motorista de ligeiros, do mesmo quadro e carreira, com efeitos a partir de 1 de Outubro findo.

1 de Novembro de 2004. — A Administradora, *Alexandra Sevinate Pontes.*

Despacho (extracto) n.º 24 129/2004 (2.ª série). — Por despacho reitoral de 1 de Novembro de 2004:

Doutora Adelaide Maria Pacheco Lopes Pereira Millan Costa, professora auxiliar, em regime de contrato administrativo de provimento na Universidade Aberta — eleita presidente do conselho pedagógico da mesma Universidade, em sessão realizada em 30 de Setembro de 2004, com efeitos a partir de 1 de Outubro do corrente ano.

Doutora Maria Inês Macias de Mello Magalhães, professora auxiliar, em regime de comissão de serviço extraordinária na Universidade Aberta — eleita vice-presidente do conselho pedagógico da mesma Universidade, em sessão realizada em 30 de Setembro de 2004, com efeitos a partir de 1 de Outubro do corrente ano.

(Isento de visto do Tribunal de Contas, atento o disposto no artigo 46.º, n.º 1, conjugado com o artigo 114.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

10 de Novembro de 2004. — A Administradora, *Alexandra Sevinate Pontes.*

Despacho (extracto) n.º 24 130/2004 (2.ª série). — Por despacho reitoral de 4 de Novembro de 2004:

Prof. Doutor Amílcar dos Santos Gonçalves, professor catedrático convidado, com contrato administrativo de provimento — reeleito director do Departamento de Organização e Gestão de Empresas, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 58.º dos Estatutos da Universidade Aberta, publicados no *Diário da República* através do Despacho Normativo n.º 9/2002, de 14 de Fevereiro. (Isento de visto do Tribunal de Contas, atento o disposto no artigo 46.º, n.º 1, conjugado com o artigo 114.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.)

10 de Novembro de 2004. — A Administradora, *Alexandra Sevinate Pontes.*

Despacho (extracto) n.º 24 131/2004 (2.ª série). — Por despacho reitoral de 3 de Novembro do corrente ano:

Doutor Mário Carlos Fernandes Avelar, professor associado com agregação, de nomeação definitiva do quadro de pessoal docente desta Universidade, a exercer funções de vice-reitor em comissão de serviço — concedida equiparação a bolseiro fora do País no período de 11 a 15 de Novembro do corrente ano.

10 de Novembro de 2004. — A Administradora, *Alexandra Sevinate Pontes.*

Despacho (extracto) n.º 24 132/2004 (2.ª série). — Por despacho reitoral de 21 de Outubro de 2004:

Doutor Jeffrey Scott Childs, assistente, em regime de contrato administrativo de provimento nesta Universidade — autorizado o contrato administrativo de provimento para exercer funções de professor auxiliar, em regime de tempo integral, por um período de cinco anos, por conveniência urgente de serviço, com efeitos a partir da data do despacho, com vencimento correspondente ao escalão 1, índice 195, considerando-se o contrato anterior rescindido. (Isento de visto do Tribunal de Contas, atento o disposto no artigo 46.º, n.º 1, conjugado com o artigo 114.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.)

11 de Novembro de 2004. — A Administradora, *Alexandra Sevinate Pontes.*

UNIVERSIDADE DOS AÇORES

Despacho n.º 24 133/2004 (2.ª série). — Por despacho do reitor da Universidade dos Açores de 28 de Outubro de 2004:

Mestre Manuel Salvador de Araújo Lima, assistente do Departamento de Ciências da Educação da Universidade dos Açores — concedida a equiparação a bolseiro no estrangeiro de 1 de Setembro de 2004 a 28 de Fevereiro de 2005. (Isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.)

29 de Outubro de 2004. — O Administrador, *António Augusto Baptista Soares Marinho.*

Despacho n.º 24 134/2004 (2.ª série). — Por despacho do reitor da Universidade dos Açores de 8 de Outubro de 2004:

Márcio Manuel Goulart Marcos — autorizada a renovação do contrato de bolsa de investigação, com o montante mensal de € 745, pelo período de quatro meses, com efeitos desde 1 de Outubro de 2004 pelo projecto «MASHA». (Isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.)

3 de Novembro de 2004. — O Administrador, *António Augusto Baptista Soares Marinho.*

Despacho n.º 24 135/2004 (2.ª série). — Por despacho do reitor da Universidade dos Açores de 1 de Outubro de 2004:

Licenciado António Gabriel Fraga Martins Maio — autorizado o contrato administrativo de provimento para exercer as funções de assistente convidado a tempo parcial, com a remuneração equivalente a 50 % da categoria de assistente convidado a tempo integral, por um ano, por conveniência urgente de serviço, com efeitos desde 1 de Outubro de 2004. (Isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.)

5 de Novembro de 2004. — O Administrador, *António Augusto Baptista Soares Marinho.*

Despacho n.º 24 136/2004 (2.ª série). — Por despacho do reitor da Universidade dos Açores de 18 de Outubro de 2004:

Licenciado Arnaldo Fernandes de Oliveira Machado — autorizado o contrato administrativo de provimento para exercer as funções de assistente convidado a tempo parcial, com a remuneração equivalente a 50 % da categoria de assistente convidado a tempo integral, por um ano, por conveniência urgente de serviço, com efeitos desde