

2 — Ficam excluídos do disposto no número anterior a cianamida cálcica, os adubos de aplicação foliar ou ao solo destinados exclusivamente a relvados, plantas ornamentais e horticultura protegida, bem como qualquer adubo quando vendido em embalagens até 5 kg.

3 — Este despacho entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Ministério do Comércio e Turismo, 6 de Fevereiro de 1989. — Pelo Ministro do Comércio e Turismo, *Jorge Manuel Mendes Antas*, Secretário de Estado do Comércio Interno.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 184/89 — Processo n.º 201/86

1 — Um grupo de 27 deputados à Assembleia da República, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, requereu a este Tribunal, em 4 de Agosto de 1986, ao abrigo do artigo 281.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição da República Portuguesa, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 128, de 5 de Junho de 1986.

A inconstitucionalidade foi baseada em três ordens de considerações:

- a*) Versando matérias fulcralmente atinentes ao estatuto das autarquias locais, inclui [o referido Regulamento] disposições sobre finanças locais que se inserem na área de reserva de competência legislativa da Assembleia da República, em violação do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea *r*), da Constituição;
- b*) O diploma, representando o exercício de funções legislativas, só poderia, na parte pertinente, ser emitido nos termos do artigo 201.º, não podendo revestir a forma de resolução, violando ademais o disposto no artigo 115.º da Constituição;
- c*) Regulamentando a competência dos governos das regiões autónomas e a competência dos departamentos técnicos das regiões autónomas (artigos 33.º e 35.º), a resolução e Regulamento anexo violam o disposto nos artigos 164.º, alínea *b*), e 229.º, alíneas *d*) e *f*), da Constituição.

Notificado o Governo para se pronunciar sobre o pedido, nos termos do artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, ofereceu o Primeiro-Ministro a resposta a fl. 12, onde se concluiu «não ofender o diploma em apreço qualquer das disposições da Constituição da República».

Com essa resposta foram juntos dois pareceres (fls. 17 e 33).

Já depois de distribuído o processo, ordenou o relator que os requerentes especificassem:

- 1.º As normas do Regulamento que violam o artigo 168.º, n.º 1, alínea *r*), da Constituição;
- 2.º As normas que violam o artigo 201.º, bem como o artigo 115.º da Constituição;
- 3.º O número do artigo 115.º que é violado.

Em cumprimento do respectivo despacho, vieram os requerentes, representados pelo presidente daquele grupo parlamentar, esclarecer o seguinte:

- 1.º Por «atinentes ao poder local», só a Assembleia da República podia legislar sobre as matérias dos artigos 3.º, 6.º, 9.º, n.ºs 1 e 2, 10.º, alínea *d*), 12.º, n.º 1, alínea *c*), 14.º, 15.º, 16.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, alínea *c*), e 28.º, n.º 4, do Regulamento, que assim são inconstitucionais por ofensa do artigo 168.º, n.º 1, alínea *r*), da Constituição;
- 2.º As restantes normas, com excepção das constantes do capítulo IX, são inconstitucionais por ofensa do artigo 201.º, bem como dos n.ºs 6 e 7 do artigo 115.º da Constituição, já que, versando matérias da competência do Governo, não podia todavia este emitilas sob a forma de regulamento.

Ouvido sobre o respectivo requerimento, o Governo, por intermédio do Primeiro-Ministro, reiterou a sua posição inicial, oferecendo em apoio dela as «Observações» a fl. 56, assinadas pelo autor do parecer de fl. 17. Cumpre decidir.

2.1 — O Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), publicado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86 no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 128, de 5 de Junho de 1986 (rectificada no mesmo *Diário da República*, 1.ª série, n.º 147, de 30 do mesmo mês), e «dela fazendo parte integrante», foi aprovado pelo referido Conselho em reunião de 24 de Abril de 1986.

Diz-se nessa resolução:

Com a adesão de Portugal às Comunidades o nosso país passou a ter acesso a novos instrumentos que, se correctamente aplicados, poderão proporcionar um ritmo de desenvolvimento que nos aproximará dos países mais desenvolvidos da Comunidade.

De entre esses novos instrumentos assumem especial relevância os respeitantes aos fundos estruturais. Caberá a Portugal saber organizar-se de tal modo que possa maximizar a utilização dos recursos provenientes daqueles fundos.

Por um lado, há que definir regras e competências de tal modo que a cada momento cada um saiba como proceder. Por outro lado, há que garantir a compatibilização interna das acções que em Portugal vão ser levadas a cabo através da utilização destes novos instrumentos comunitários.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, de 29 de Janeiro, e a presente regulamentação, que surge na sua sequência, vêm permitir a adopção de uma prática transparente e responsabilizada no seio da Administração Pública.

Com efeito, trata-se de regular a aplicação do FEDER em Portugal, desde a fase de identificação de programas e projectos susceptíveis de serem a ser financiados por aquele Fundo até ao processo de pagamentos, passando por todas as fases intermédias, incluindo as que respeitam a critérios decisoriais.

Na preparação desta regulamentação teve-se em atenção, por um lado, as disposições comunitárias

vigentes e, por outro lado, a preocupação de rentabilizar os departamentos administrativos existentes, não se caindo na tentação de criar um novo organismo.

2.2 — Estando as *normas* constantes de *regulamentos* (regulamentos do Governo ou outros) sujeitas ao controlo de constitucionalidade — nesse sentido, v. g., Prof. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. II, 2.ª ed., 1983, n.ºs 86 e 87, Prof. José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., 1986, parte III, capítulo 5, C), III, 2 (5), J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., 1985, parte IV «Garantia e revisão da Constituição», nota prévia, n.º 2.4.2.1, f), Prof. Afonso Rodrigues Queiró, «Teoria dos regulamentos», na *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, anos XXVII, p. 1, e XXVIII (I da 2.ª série), 1986, p. 5, 2.ª parte, n.º 11 —, poderia duvidar-se da sujeição a esse mesmo controlo das normas do Regulamento em questão, por este ter sido publicado em «anexo» a uma *resolução* do Conselho de Ministros, «dela fazendo parte integrante».

Diz, na verdade, o Prof. Canotilho, citado *Direito Constitucional*, parte III, capítulo IV, G), 2.2, ao tratar das *estruturas normativas*:

Uma outra característica das *resoluções* — e que levanta problemas graves — reside no facto de elas não estarem sujeitas ao *controlo jurisdicional*. Esta característica fundamenta-se, geralmente, no princípio da separação de poderes e na ideia de as *resoluções* constituírem um acto puramente interno do órgão de soberania que as adopta. Desta forma, embora se não negue a *necessária conformação das resoluções com a Constituição e com a lei*, evita-se submetê-las ao controlo de constitucionalidade e de legalidade.

Mas logo acrescenta:

Nestes casos [*resoluções* da Assembleia da República e das assembleias regionais], é discutível se não se deverá ultrapassar a tese clássica da não justicialidade das *resoluções* e submetê-las ao controlo exigido quer pelo princípio da constitucionalidade quer pelo princípio da legalidade da Administração. A exigência da publicação, no *Diário da República*, das *resoluções* [cf. artigo 122.º, n.º 1, alínea e), na redacção que lhe foi dada pela Lei Constitucional n.º 1/82] vem facilitar este entendimento.

E mais adiante, no lugar citado em primeiro lugar, ao indicar o *catálogo dos actos normativos sujeitos a controlo*, é peremptório ao dizer:

Os *actos normativos* editados pela Administração no exercício de funções administrativas podem constituir o objecto de controlo da constitucionalidade. Incluem-se aqui todos os *actos regulamentares típicos*, qualquer que seja a entidade de que emanem (Estado, regiões autónomas, autarquias locais), bem como os *actos para-regulamentares* (*resoluções*, *instruções*, *directivas*, *despachos*), desde que preencham as características de norma jurídica nos termos atrás referidos [...]

A favor da justicialidade das *resoluções* (do Conselho de Ministros) pronuncia-se J. M. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, I, 1982, n.º 7.9.2:

Sobre a utilização desta forma [*resoluções*] para a elaboração de regulamentos do Governo — escreve este autor — têm-se levantado algumas dúvidas, quer na doutrina, quer na jurisprudência.

E mais adiante:

A nós afigura-se-nos que estas dúvidas podem ser respondidas em termos claramente afirmativos, sobretudo após a publicação da Lei n.º 8/77, de 1 de Fevereiro, que deu aos artigos 3.º e 6.º da Lei n.º 3/76 uma redacção donde resulta que a forma de *resolução* do Conselho de Ministros pode revestir actos materialmente regulamentares e portanto normativos: segundo a nova redacção, a alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 3/76 fala de *resoluções tomadas em execução da lei*.

Inclina-se para a mesma opinião Vitalino Canas, *Introdução às Decisões de Provimto do Tribunal Constitucional*, 1984, n.º 22, quando, ao tratar do *objecto da fiscalização abstracta sucessiva*, escreve:

Fica, não obstante, a posição de princípio: também algumas *resoluções*, se quanto a elas se levantarem dúvidas sobre a sua conformidade com a Constituição, poderão ser submetidas a controlo da constitucionalidade, ainda que só muito raramente venha a (ou possa) acontecer.

Finalmente, este Tribunal já entendeu, no Acórdão n.º 42/85, de 12 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 80, de 6 de Abril de 1985), que «as *resoluções* deverão submeter-se a juízos de inconstitucionalidade ou de ilegalidade sempre que sejam de natureza normativa».

Não obsta, pois, ao conhecimento do pedido a circunstância de o Regulamento em questão fazer «parte integrante» de uma *resolução* do Conselho de Ministros.

3.1 — Segundo se lê no seu artigo 1.º, estabelecem-se no Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) as regras e os procedimentos a adoptar pelos diferentes níveis da Administração para a plena execução, em Portugal, do Regulamento do FEDER e das demais normas comunitárias com o mesmo relacionadas.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a corrigir os principais desequilíbrios regionais na Comunidade, foi instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 724/75, de 18 de Março de 1975 (publicado no *Journal officiel des communautés européennes — Législation*, n.º L 73, de 21 de Março de 1975).

O Regulamento de que se fala naquele artigo 1.º é, porém, o Regulamento (CEE) n.º 1787/84, do Conselho, de 19 de Junho de 1984 (publicado, em língua francesa, no citado *Journal*, n.º L 169, de 28 de Junho de 1984, e em língua portuguesa na edição especial do referido *Jornal*, 1985, p. 88), modificado pelo Regulamento (CEE) n.º 3634/85, do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, e pelo Regulamento (CEE) n.º 3641/85, do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (ambos publicados no mesmo *Journal*, n.º L 350, de 27 de Dezembro de 1985), e que revogou o Regulamento n.º 724/75.

Este Regulamento (CEE) n.º 1787/84 compreende cinco títulos, subordinados às seguintes epígrafes: título I «Da coordenação das políticas regionais»; título II «Disposições gerais relativas ao FEDER»; título III «Disposições relativas às intervenções do FEDER»; título IV «Autorizações, pagamentos e controlos»; título V «Disposições finais».

O título I abrange dois artigos. No artigo 1.º regula-se a coordenação: das políticas comunitárias entre si; das orientações e prioridades da política regional comunitária e das políticas regionais nacionais. No artigo 2.º especificam-se, como contribuindo para a realização das tarefas previstas no âmbito do Regulamento: o relatório periódico, a elaborar pela Comissão; os programas de desenvolvimento regional, a apresentar pelos Estados membros à Comissão; a análise do impacte regional das políticas económicas e sectoriais comunitárias, a efectuar pela Comissão; e o FEDER.

O título II, constituído pelos artigos 3.º e 4.º, é o que contém as disposições gerais relativas ao FEDER. No artigo 3.º define-se como objectivo do FEDER «contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade, através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento e na reconversão das regiões industriais em declínio». No artigo 4.º diz-se que a dotação do FEDER é fixada anualmente no orçamento geral das Comunidades Europeias (n.º 1) e que do orçamento constarão, na rubrica do FEDER, para cada ano financeiro, os créditos de autorização e os créditos de pagamento (n.º 2); e fixam-se os limites inferior e superior para a utilização por cada Estado membro dos recursos do FEDER (n.ºs 3 e seguintes).

O título III começa no artigo 5.º, que dispõe que o FEDER participa no financiamento de:

- a) Programas comunitários;
- b) Programas nacionais de interesse comunitário;
- c) Projectos;
- d) Estudos.

Esse mesmo título é constituído por quatro capítulos.

O capítulo I contém as disposições relativas ao financiamento de *programas*, divididas por três secções: *programas comunitários* (artigos 7.º a 9.º); *programas nacionais de interesse comunitário* (artigos 10.º a 12.º); e *disposições comuns aos programas* (artigos 13.º e 14.º). O capítulo II integra as disposições relativas às *acções de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões* (artigos 15.º e 16.º): para reforçar essa valorização — diz-se no artigo 15.º — pode o FEDER «participar no financiamento de conjuntos coerentes de medidas a favor de empresas, com prioridade para as pequenas e médias empresas, dos sectores da indústria, do artesanato e do turismo». No capítulo III figuram as disposições relativas ao financiamento de *projectos* (artigos 17.º a 23.º): aí se distinguem os *investimentos em infra-estruturas* e os *investimentos em actividades industriais, artesanais e de serviços*. No capítulo IV, preenchido por um único artigo (artigo 24.º), encontram-se as disposições relativas aos *estudos*.

O título IV é formado por cinco capítulos. O capítulo I «Disposições relativas aos programas» regula as autorizações orçamentais relativas ao financiamento de cada programa (artigo 25.º) e os pedidos de contribuição do FEDER (artigo 26.º), dizendo o n.º 3 deste ar-

tigo que «os pagamentos são feitos pela Comissão ao Estado membro ou a organismo por ele designado para o efeito». O capítulo II «Disposições relativas às acções de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões» regula os pedidos de pagamento e os pagamentos (artigo 27.º), dizendo o n.º 3 desse artigo que «os pagamentos são feitos pela Comissão ao Estado membro ou às autoridades públicas, organismos ou empresas por ele designadas para o efeito». O capítulo III (artigos 28.º e 29.º) regula o pagamento das contribuições do FEDER relativas aos projectos de investimento, prevendo a esse respeito pagamentos intercalares, pagamentos finais, pagamentos de uma só vez e pagamentos acelerados; no n.º 4 do artigo 28.º diz-se mais uma vez que «os pagamentos serão feitos pela Comissão ao Estado membro ou a organismo por este designado para o efeito». O capítulo IV regula os adiantamentos: para os programas e acções de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões — no artigo 30.º; para os projectos — no artigo 31.º No capítulo V (artigos 32.º e 33.º) contém-se disposições sobre controlos — v. g., verificações no próprio local ou averiguações relativas às operações financiadas pelo FEDER —, cujos resultados poderão conduzir à redução ou mesmo à supressão das contribuições do FEDER, à restituição à Comissão pelos Estados membros dos montantes das contribuições pagas pelo FEDER ou à suspensão dos pagamentos.

Do título V constam as disposições finais, divididas em dois capítulos. O capítulo I trata, num único artigo (o artigo 34.º), da participação do FEDER em *acções comunitárias integradas de desenvolvimento*, dispondo que os investimentos e acções referidos no título III — isto é, os programas, as acções de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões, os projectos e os estudos — que se inscrevam no âmbito de uma abordagem integrada de desenvolvimento, por exemplo, sob forma de operações ou de programas integrados, podem beneficiar de prioridade na gestão dos recursos do FEDER. O capítulo II abrange as restantes disposições (artigos 35.º a 49.º), cujo conteúdo não interessa aqui referir.

Feita esta exposição sobre o Regulamento do FEDER, regressemos ao Regulamento anexo à resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86.

3.2 — O Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é constituído por nove capítulos, subordinados às seguintes epígrafes: capítulo I «Princípios gerais»; capítulo II «Programas»; capítulo III «Projectos»; capítulo IV «Estudos»; capítulo V «Operações integradas de desenvolvimento»; capítulo VI «Seleção de candidaturas»; capítulo VII «Do processamento dos programas»; capítulo VIII «Competências das autoridades intervenientes»; capítulo IX «Disposições finais».

O capítulo I abrange sete artigos.

Já nos referimos ao artigo 1.º

O artigo 2.º estabelece que, para a execução do Regulamento do FEDER, são considerados:

- a) O Programa de Desenvolvimento Regional nacional e as suas eventuais alterações;
- b) A repartição de recursos fixada no artigo 3.º;
- c) As prioridades de política regional estabelecidas nos artigos 4.º a 7.º;
- d) As orientações definidas nas Grandes Opções do Plano e as decorrentes do Orçamento do Estado;

- e) As orientações definidas nos planos regionais das regiões autónomas;
- f) As demais disposições legais aplicáveis.

No artigo 3.º fixa-se a repartição dos recursos do FEDER, no que respeita a créditos de autorização. Assim:

- a) Para a administração central — entre 30% e 35%;
- b) Para qualquer organismo responsável, ao mesmo título que uma autorização pública, pela realização de infra-estruturas, incluindo empresas públicas — entre 15% e 17,5%;
- c) Para sistema de estímulos à actividade produtiva de base regional — entre 15% e 17,5%;
- d) Para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira — entre 8% e 13%;
- e) Para municípios e associações de municípios do continente — entre 22% e 27%.

Os artigos 4.º a 7.º estabelecem as prioridades de política regional. Assim, de acordo com o artigo 4.º, integram essas prioridades:

- a) Os sectores prioritários de investimento público e as orientações de estabelecimento preferencial do mesmo no território;
- b) As prioridades inter-regionais e as prioridades intra-regionais para programas e para projectos de investimento em infra-estruturas públicas de iniciativa dos municípios do continente.

O artigo 5.º considera sectores prioritários de investimento público os definidos como tais nas Grandes Opções do Plano e nas demais orientações de política de desenvolvimento que estiverem em vigor e, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os que forem estabelecidos pelos respectivos Governos Regionais. O artigo 6.º diz que as prioridades inter-regionais para programas e projectos de investimento em infra-estruturas públicas de iniciativa de municípios do continente são estabelecidas com base na posição relativa dos municípios da área de actuação de cada comissão de coordenação regional (CCR), na distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), normalmente fixada no Orçamento do Estado. E o artigo 7.º dispõe que a utilização, na área de actuação de cada CCR, dos créditos de autorização que lhe forem affectos nos termos do artigo anterior é feita tendo em conta:

- a) Os sectores prioritários de investimento público a que se refere o artigo 5.º, adaptados à especificidade local e regional;
- b) Os critérios de distribuição dos recursos dentro da área de actuação de cada CCR, a fixar anualmente pelos respectivos conselhos consultivos regionais.

O capítulo II compreende dois artigos, subordinados às seguintes epígrafes: artigo 8.º «Programas comunitários»; artigo 9.º «Programas nacionais de interesse comunitário».

O artigo 8.º comete à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), em colaboração com os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, na parte respeitante a cada uma delas, a promoção dos estudos e recolha de informações e dados referentes aos problemas regionais, na perspectiva da sua utilização para a aplicação no País de *programas comunitários*.

É também à DGDR que compete, segundo o artigo 9.º, coordenar a preparação de propostas de *programas nacionais de interesse comunitário*, de acordo com as orientações de política regional definida pelo Governo, ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses (n.º 1); se os programas revelarem particular incidência nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, é, porém, da responsabilidade dos respectivos Governos — ainda de acordo com este artigo — a preparação das respectivas propostas (n.º 4).

O n.º 5 deste artigo declara aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições dos artigos 8.º e 9.º às *acções de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno*, quer elas integrem ou não programas nacionais de interesse comunitário.

O capítulo III está dividido em duas secções, subordinadas às seguintes epígrafes: secção I «Projectos de investimento em infra-estruturas públicas»; secção II «Projectos de investimento em actividades industriais, artesanais e de serviços». A secção I é integrada pelos artigos 10.º a 18.º A secção II tem um único artigo (o artigo 19.º).

O artigo 10.º enumera as entidades que podem apresentar propostas de candidatura à intervenção do FEDER relativas a *investimentos em infra-estruturas públicas*. São elas:

- a) Os organismos da administração central;
- b) Os organismos dependentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, bem como os respectivos municípios e empresas públicas regionais;
- c) Qualquer organismo responsável, ao mesmo título que uma autoridade pública, pela realização de infra-estruturas, incluindo empresas públicas;
- d) Os municípios e associações de municípios.

No artigo 11.º estabelecem-se os requisitos dos processos de candidatura.

O artigo 12.º identifica as entidades a quem devem ser apresentados os processos de candidatura. São elas:

- a) Os gabinetes de estudos e planeamento ou equiparados dos respectivos ministérios — quando sejam da iniciativa de organismos da administração central ou de empresas públicas por aqueles tuteladas;
- b) Os Governos Regionais dos Açores e da Madeira — quando sejam da iniciativa de municípios, organismos regionais ou empresas públicas regionais;
- c) As CCR — quando sejam da iniciativa de municípios do continente;
- d) A DGDR — quando se tratar de outros organismos.

Apresentados os processos de candidatura, impõe o artigo 13.º às entidades que os recebem — gabinetes de estudos e planeamento ou equiparados, Governos Regionais dos Açores e da Madeira e CCR — a obrigação de os analisarem preliminarmente, de preencherem os formulários comunitários exigidos pelo Regulamento do FEDER e de estabelecerem a hierarquização dos projectos.

A hierarquização dos projectos de iniciativa municipal é pormenorizadamente regulada no artigo 14.º; e o artigo 15.º manda que, depois de hierarquizadas essas candidaturas, as CCR elaborem a proposta regional de candidaturas.

No artigo 16.º identificam-se as entidades a quem são remetidos os processos de candidatura.

O artigo 17.º estabelece que a selecção de projectos da iniciativa de organismos da Administração Pública e de empresas públicas se deve fazer no âmbito e de acordo com as regras que presidem ao sistema de planeamento.

O artigo 18.º dá às CCR a faculdade de proporem aos gabinetes de estudos e planeamento ou equiparados que sejam elaborados e apresentados por organismos da administração central ou por empresas públicas projectos de investimento a localizar nas respectivas áreas de actuação.

O artigo 19.º regula, como se disse, os *projectos de investimento em actividades industriais, artesanais e de serviços*, dando à DGDR competência para recolher as informações respeitantes à aplicação do Sistema de Estímulos à Actividade Económica de Base Regional ou de outros regimes de auxílio com finalidade regional, designadamente os que respeitam às regiões autónomas, e impondo-lhe a obrigação de, na posse desses elementos e verificado o preenchimento dos requisitos impostos pelo Regulamento do FEDER, efectuar as diligências necessárias para a inclusão dos projectos nas propostas portuguesas de candidatura ao FEDER.

O capítulo IV, referente a *estudos*, é constituído apenas pelo artigo 20.º, onde se estabelece o processo a adoptar quanto aos pedidos de participação no financiamento dos estudos previstos no Regulamento do FEDER.

O capítulo V refere-se, como se disse, às *operações integradas de desenvolvimento*, dispondo o artigo 21.º, único que o compõe, que os objectivos e as formas de contribuição e de intervenção da Administração em cada operação são definidos por resolução do Conselho de Ministros e que a preparação de operações com incidência nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é da responsabilidade dos respectivos Governos Regionais.

No capítulo VI (artigos 22.º a 24.º) estabelecem-se as regras relativas à selecção de candidaturas: o artigo 22.º especifica os elementos a atender na apreciação das candidaturas à intervenção do FEDER; o artigo 23.º define as competências quanto à selecção das propostas; e o artigo 24.º regulamenta a remessa dos processos às comunidades europeias.

O capítulo VII (artigos 25.º a 29.º) ocupa-se dos *pagamentos*: a quem devem ser dirigidos os pedidos de pagamento dos financiamentos do FEDER — artigo 25.º; tipos de pagamento (pagamentos normais, pagamentos acelerados e adiantamentos) — artigo 26.º; formulários de pedido de pagamento — artigo 27.º; processamento dos pagamentos (da competência da Direcção-Geral do Tesouro) — artigo 28.º; e arquivo de documentos — artigo 29.º.

No capítulo VIII (artigos 30.º a 42.º) definem-se as *competências* das entidades intervenientes nesta matéria: do Ministro das Finanças (artigo 30.º); do Ministro do Plano e da Administração do Território (artigo 31.º); do Ministro dos Negócios Estrangeiros (artigo 32.º); dos governos regionais (artigo 33.º); da DGDR (artigo 34.º); dos departamentos técnicos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (artigo 35.º); das CCR (artigo 36.º); do Departamento Central de Planeamento (artigo 37.º); da Direcção-Geral do Tesouro (artigo 38.º); da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (artigo 39.º); da Inspeção-Geral

de Finanças (artigo 40.º); da comissão referida no n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, de 29 de Janeiro (artigo 41.º); e da Comissão Técnica Interministerial de Planeamento (artigo 42.º).

Finalmente, o artigo 43.º (único do capítulo IX) diz por quem é assegurada a representação de Portugal no Grupo de Política Regional, bem como no Comité do FEDER e no Comité de Política Regional.

3.3 — Conhecido, nas suas linhas gerais, o conteúdo do Regulamento em apreciação, julga-se conveniente fornecer certos dados sobre algumas das entidades intervenientes na matéria. Assim:

a) *Comissões de coordenação regional (CCR).*

Foram criadas, como órgãos externos do Ministério da Administração Interna, pelo Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de Dezembro. As comissões então criadas denominavam-se: CCR do Norte, CCR do Centro, CCR de Lisboa e Vale do Tejo, CCR do Alentejo e CCR do Algarve. Nos termos do artigo 3.º do diploma, «as CCR são os organismos incumbidos de exercer, no respectivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e o poder central».

A orgânica destas comissões veio, porém, a ser reformulada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho (Lei Orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território), que tinha sido aprovado em Conselho de Ministros em 24 de Abril de 1986. Pelo n.º 3 do artigo 1.º desse diploma, ficaram elas compreendidas no referido Ministério como serviços regionais. O artigo 46.º passou a defini-las como sendo «os organismos incumbidos de, no respectivo âmbito regional, coordenar e executar as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, promovendo as necessárias acções de apoio técnico e administrativo às autarquias locais nela compreendidas, em ligação com os serviços centrais envolvidos na sua realização». E o artigo 47.º esclarecia que «as comissões de coordenação regional são os órgãos regionais de planeamento previstos na Lei n.º 31/77, de 23 de Maio».

A redacção deste artigo 47.º sofreu alteração com o Decreto-Lei n.º 355/86, de 24 de Outubro, passando a ser a seguinte: «Enquanto não for definido o esquema dos órgãos de planeamento regional, as comissões de coordenação regional exercerão as funções referidas no n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 31/77, de 23 de Maio», ou sejam:

- a) O estudo das perspectivas e metas de desenvolvimento das respectivas regiões;
- b) A formulação de orientações gerais que assegurem a coerência dos programas do governo central nas regiões com as acções de carácter regional e local;
- c) A preparação dos planos regionais, nomeadamente compatibilizando os planos de acção para áreas integradas, os planos de empresas públicas regionais e os planos das autarquias locais;
- d) A articulação dos serviços públicos regionais para efeitos de planeamento;

- e) O acompanhamento da execução dos planos regionais mediante a elaboração de relatórios anuais e final.

b) Gabinetes de apoio técnico.

Os gabinetes de apoio técnico (GAT) foram criados, no território do continente, pelo Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março. Nos termos do artigo 2.º do diploma, «os GAT dependem do Ministro da Administração Interna enquanto não for possível formalizar outro modo de integração de carácter descentralizado» (n.º 1); «cabe às actuais comissões regionais de planeamento (CRP) a coordenação regional do apoio técnico a fornecer aos municípios, de acordo com as normas emanadas dos serviços adequados da administração central» (n.º 2); «a definição do programa de actividades a desenvolver por cada GAT cabe aos municípios que integram a respectiva área de actuação» (n.º 3). De acordo com o artigo 3.º, «os GAT têm como atribuições a assessoria técnica solicitada pelos municípios que integram a respectiva área de actuação, designadamente no âmbito da gestão e na definição e execução de serviços de natureza técnica». «Para exercício das suas atribuições — dispõe o artigo 4.º — compete aos GAT, designadamente:

- a) A emissão de pareceres nos domínios definidos no artigo anterior;
- b) A elaboração de projectos de obras e outros empreendimentos;
- c) A inventariação de carências de infra-estruturas e equipamento.»

O artigo 50.º do citado Decreto-Lei n.º 130/86 veio repetir que «os gabinetes de apoio técnico são serviços incumbidos de realizar a assessoria técnica solicitada pelos municípios que integram a respectiva área de actuação» e o artigo 51.º afirma que eles continuam a regular-se pelo Decreto-Lei n.º 58/79.

c) Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR).

Trata-se de um serviço central compreendido no Ministério do Plano e da Administração do Território [artigo 1.º, n.º 1, alínea g), do citado Decreto-Lei n.º 130/86]. Na definição do artigo 20.º deste diploma, «é o organismo incumbido do estudo da política de desenvolvimento regional, da elaboração e selecção de projectos e programas de desenvolvimento regional e da coordenação dos investimentos candidatáveis ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)». Entre as suas atribuições, constantes das várias alíneas do artigo 21.º, conta-se precisamente a de «promover a selecção dos projectos e programas de investimento susceptíveis de candidatura ao FEDER». Há mesmo nesta Direcção-Geral, além da Direcção de Serviços de Política Regional e da Direcção de Serviços de Programas e Projectos [alíneas a) e c) do artigo 22.º], a Direcção de Serviços do FEDER [alínea b) do mesmo artigo].

d) Departamento Central de Planeamento.

É actualmente um serviço central do Ministério do Plano e da Administração do Território [artigo 1.º, n.º 1, alínea f), do citado Decreto-Lei n.º 130/86], que o artigo 17.º do mesmo diploma define como sendo «o organismo técnico central de planeamento responsável

pela elaboração do Plano, bem como pelo acompanhamento administrativo e processual da sua execução». As suas atribuições constam do artigo 18.º:

- a) Elaborar os planos de desenvolvimento económico e social;
- b) Preparar o enquadramento dos planos e projectos de desenvolvimento regional e sectorial;
- c) Preparar programas de investimentos públicos;
- d) Acompanhar e avaliar a execução dos planos e dos projectos de desenvolvimento económico e social;
- e) Apoiar a coordenação do sistema de planeamento;
- f) Estabelecer as necessárias articulações interinstitucionais em matéria de planeamento;
- g) Promover a cooperação com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras no domínio das suas atribuições.

e) Comissão referida no n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, de 29 de Janeiro.

Dispõe-se no n.º 2 desta resolução:

Com o objectivo de assegurar a eficácia na captação dos fundos estruturais comunitários para o nosso país e a sua articulação com as necessidades globais de financiamento, interno e externo, da economia, o Conselho de Ministros incumbiu o Ministro das Finanças de acompanhar de forma permanente o processo de preparação de candidaturas às diversas fontes de financiamento e de orientar a canalização das respectivas verbas.

E o n.º 5 da mesma resolução criou, para os efeitos do disposto no n.º 2, uma comissão presidida pelo Ministro das Finanças e constituída pelo Ministro do Plano e da Administração do Território, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, pelo Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação e pelo Ministro do Trabalho e Segurança Social.

f) Comissão Técnica Interministerial de Planeamento.

Esta Comissão foi criada pelo artigo 10.º da Lei n.º 31/77, de 23 de Maio — que aprovou o sistema e orgânica de planeamento e composição do Conselho Nacional do Plano —, «como órgão de consulta e coordenação técnica de elaboração e execução do Plano, à qual incumbe, nomeadamente, dar parecer sobre as compatibilizações dos domínios horizontais, sectoriais e regionais de planeamento, com vista à elaboração do Plano Nacional».

Mas acerca dela há que ter presente o que consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, já atrás referida. Nos termos do seu n.º 1, «sem prejuízo das competências departamentais pela elaboração das políticas públicas de suporte a cada um dos fundos estruturais da CEE, bem como da preparação das consequentes candidaturas a financiamentos comunitários e de acordo com normativos financeiros definidos pelo Ministro das Finanças, deverá o Ministro do Plano e da Administração do Território assegurar a coordenação nacional da preparação e selecção dos projectos e programas susceptíveis de candidatura ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e ao Fundo Social Europeu (FSE)». De acordo com o n.º 3, «o exercício das funções referi-

das no n.º 1 da presente resolução processar-se-á nomeadamente através da Comissão Técnica Interministerial de Planeamento, criada pela Lei n.º 31/77, de 23 de Maio, onde é criada uma secção especializada da Comissão Técnica Interministerial de Planeamento para a coordenação dos programas e projectos candidatos aos fundos estruturais comunitários». E pelo n.º 4 a composição dessa Comissão é alargada ao director-geral das Comunidades Europeias e ainda aos interlocutores nacionais das seguintes entidades comunitárias:

- a) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional;
- b) Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola;
- c) Fundo Social Europeu;
- d) Banco Europeu de Investimento.

4 — Posto isto, examinemos as questões de inconstitucionalidade que vêm suscitadas.

4.1 — Segundo os requerentes, todo o diploma, com excepção das normas constantes do capítulo IX (trata-se afinal de uma só norma — o artigo 43.º), é inconstitucional, porque, representando o exercício de funções legislativas (numa parte, da competência da Assembleia da República e, na parte restante, da competência do Governo), não poderia revestir a forma de resolução ou de regulamento.

Tendo esta questão sido suscitada em segundo lugar, é, todavia, dela que se começará por conhecer, em virtude de a mesma pôr em causa *todas* as normas do Regulamento (com excepção, como se disse, do artigo 43.º).

Quanto a este ponto, chama o Governo a atenção para o «carácter não inovatório e meramente executivo que o diploma reveste», precisando que se trata «de um diploma que regulamenta tão-só o procedimento administrativo necessário à plena aplicação do disposto no Regulamento do Conselho das Comunidades»; e acrescenta que «o direito comunitário vigora na ordem interna, fazendo parte integrante da ordem jurídica portuguesa, e que o Regulamento Nacional de Aplicação do FEDER individualiza suficientemente o seu fundamento legal, isto é, a sua lei habilitante».

No parecer a fl. 17 sustenta-se igualmente que os preceitos do Regulamento do Conselho (CEE) n.º 1787/84, com as modificações que lhe foram introduzidas, «gozam de primazia do direito comunitário, mesmo derivado, e são directamente aplicáveis», como «inequivocamente resulta do artigo 8.º, n.º 3, da Constituição [...] em conjugação com o [...] artigo 189.º do Tratado de Roma que justamente prescreve a aplicação imediata dos regulamentos na ordem jurídica interna dos Estados membros». «Assim — conclui-se no mesmo parecer —, o Regulamento português de aplicação do FEDER individualiza e explicita suficientemente as normas de grau superior que concretiza, motivo por que não existe qualquer violação do artigo 115.º, n.ºs 6 e 7, da Constituição Portuguesa.»

Esta conclusão é reafirmada nas «Observações» a fl. 56.

Idêntica é a posição defendida no parecer a fl. 33. Diz-se aí, nomeadamente:

É hoje doutrina assente que o regulamento, acto normativo comunitário por excelência, é constituído por normas de alcance genérico e se afirma perante a ordem jurídica dos Estados membros

como obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável no território de cada um dos Estados (artigo 189.º do Tratado de Roma — CEE).

Parece assim claro que o Estado membro deve nos termos previstos no seu direito público tomar as medidas nacionais adequadas à execução do regulamento. Mas não apenas isto. Da doutrina e da jurisprudência convergentes e consagradas pelo Tribunal das Comunidades resulta o carácter meramente instrumental e não inovatório de todas as normas de direito interno necessárias a permitir a aplicação de um regulamento do Conselho no território de um Estado membro e directamente aos seus próprios nacionais.

Para concluir quanto a este ponto preliminar, refira-se que o Estado não pode ter nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça a pretensão de fazer prevalecer os seus próprios critérios constitucionais sobre o direito comunitário, nomeadamente constante de regulamento aprovado pelo Conselho.

É ao Regulamento do Conselho, como em outros casos à lei ordinária, que o regulamento de aplicação aprovado sob forma de resolução vai buscar o seu fundamento inovatório. Com efeito, nada impede que um regulamento contenha, como aqui acontece, normas de alcance geral; o que se proibe é que por regulamento se introduzam comandos gerais e *inovatórios* na ordem jurídica portuguesa.

Como se sabe, Portugal aderiu às Comunidades Europeias pela Resolução da Assembleia da República n.º 22/85, aprovada em 10 de Julho de 1985 (no suplemento ao *Diário da República*, 1.ª série, n.º 215, de 18 de Setembro de 1985), que se transcreve:

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 164.º, alínea i), e 169.º, n.º 4, da Constituição, o seguinte:

1 — É aprovado, para ratificação, o Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Hellenica, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados membros das Comunidades Europeias, e o Reino de Espanha e a República Portuguesa Relativo à Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Comunidade Económica Europeia e à Comunidade Europeia de Energia Atómica, bem como os respectivos anexos, concluído em Lisboa e em Madrid em 12 de Junho de 1985, cujos textos se publicam em anexo.

2 — É aprovada a adesão da República Portuguesa ao Tratado entre a República Federal da Alemanha, o Reino da Bélgica, a República Francesa, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em Paris a 19 de Abril de 1951, nas condições definidas no Acto anexo à Decisão do Conselho das Comunidades Europeias de 11 de Junho de 1985, que contém as condições de adesão e as adaptações do Tratado decorrentes da adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e respectivos anexos, cujos textos se publicam em anexo.

Ora, o n.º 3 do artigo 8.º da Constituição dispõe que «as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos»; por sua vez, o artigo 189.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, feito em Roma em 25 de Março de 1957 (único que aqui interessa, por se tratar de um regulamento do Conselho dessa Comunidade), depois de dizer que, «para o desempenho das suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Conselho e a Comissão adoptam regulamentos e directivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres», acrescenta: «O Regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados membros»; finalmente, o artigo 2.º do Acto Relativo às Condições de Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e as Adaptações dos Tratados declara que, «a partir da adesão, as disposições dos tratados originários e os actos adoptados pelas instituições das Comunidades antes da adesão vinculam os novos Estados membros e são aplicáveis nestes Estados nos termos desses tratados e do presente Acto».

Logo, o Regulamento (CEE) n.º 1787/84, do Conselho, de 19 de Junho de 1984, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), é obrigatório e directamente aplicável em Portugal.

Neste sentido se pronunciaram, aliás, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 1.º vol., 1984, nota VIII ao citado artigo 8.º:

A fórmula adoptada («vigoram directamente na ordem interna») não deixa dúvidas que tais normas — qualquer que seja a sua natureza jurídica — entram a constituir uma componente da ordem jurídica interna, vinculando imediatamente o Estado e os cidadãos, *independentemente de qualquer acto de mediação*, seja aprovação ou ratificação por qualquer órgão do Estado, seja publicação no jornal oficial.

Existem, todavia, pelo menos duas condições para que esta eficácia do direito das organizações «supranacionais» se opere na ordem interna: a) que isso «se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos»; b) que as normas emanem dos «órgãos competentes» dessas organizações. Se qualquer dessas condições faltar, as normas não se limitam a ser inválidas; nem sequer chegam a vigorar em Portugal. A primeira condição é sobretudo importante: só existe direito que se imponha directamente aos cidadãos dos Estados membros, se estes se obrigaram a isso, ao constituírem ou aderirem à organização, ou seja, desde que e até ao ponto em que essa aplicação directa conste expressamente do tratado constitutivo da organização. Assim, por exemplo, no caso da CEE, só terão cobertura constitucional, além do próprio Tratado de Roma, os regulamentos comunitários, previstos no artigo 189.º do Tratado, mas não já, entre outros, as directivas igualmente previstas nesse lugar.

E na mesma linha vai o estudo do Prof. Jorge Miranda, «As actuais normas constitucionais e o direito

internacional», na revista *Nação e Defesa*, n.º 36, Outubro-Dezembro de 1985, p. 25, n.º 1:

Por último, quanto às normas emanadas dos órgãos competentes de organizações internacionais de que Portugal seja parte e que vigoram directamente na ordem interna, por tal se encontrar expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos (artigo 8.º, n.º 3), pela própria natureza das coisas, trata-se de recepção automática. Dispensa-se qualquer interposição legal, bem como qualquer ratificação ou aprovação a nível interno equivalente à dos tratados. Preceito semelhante aos que aparecem noutras constituições e pensado com vista à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (embora aí não esgote o seu âmbito virtual), só assim tem sentido útil.

Com a conclusão a que se chegou não fica, porém, resolvida a questão posta. É que, como se viu, para a «plena execução» em Portugal do Regulamento do FEDER sentiu o Governo necessidade de estabelecer «as regras e os procedimentos a adoptar pelos diferentes níveis da Administração», e são essas «regras» e esses «procedimentos» — constantes do Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do FEDER — que aqui estão em causa.

A questão pode sintetizar-se assim: podia o Governo, para essa efeito, utilizar um regulamento?

4.2 — As funções legislativas são entre nós exercidas pela Assembleia da República e pelo Governo.

A competência legislativa da Assembleia da República vem definida nos artigos 164.º, 167.º e 168.º Diz-se, nomeadamente, no artigo 164.º, alínea d), que compete à Assembleia «fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo». Do artigo 167.º constam as matérias que constituem a «reserva absoluta» de competência da Assembleia e do artigo 168.º, n.º 1, aquelas que integram a «reserva relativa».

A competência legislativa do Governo encontra-se no artigo 201.º:

1 — Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas:

- a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;
- b) Fazer decretos-leis em matéria da reserva relativa da Assembleia, mediante autorização desta;
- c) Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.

2 — É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.

Diferente da competência legislativa é a competência administrativa. Quanto ao exercício de funções administrativas por parte do Governo, diz o artigo 202.º, na parte que aqui interessa, que lhe compete «fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» [alínea c)] e «praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas» [alínea g)].



E o que se pergunta é se há um critério material de distinção entre a função legislativa e a função administrativa ou, por outras palavras, se há matérias que exijam a forma de lei e outras que sejam próprias dos regulamentos.

Trata-se de uma das questões mais discutidas sobre a qual se pronunciaram, entre nós, v. g., os seguintes autores: Prof. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., t. 1, 1973, n.º 44; Prof. Afonso Rodrigues Queiró, «A função administrativa», na *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXIV, 1977, pp. 1 e segs., e citada *Teoria dos Regulamentos*, primeira parte, n.º 2, e segunda parte, n.º 1; Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. 1, 1980, n.º 3, b); Sérvulo Correia, *Noções*, citadas, n.º 7.9; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, obra e vol. cit., n.º 1 das anotações ao artigo 201.º e n.ºs 1 e IV das anotações ao artigo 202.º; José Joaquim Gomes Canotilho, citado *Direito Constitucional*, parte III, cap. 3, A), 1, 3.2, e C), III, 3.2 e 3.3, e cap. IV, C), II, 1, e F), 2; e Prof. Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, apontamentos de lições, 1986, n.ºs 3, 4, 23, 24, 36, 37 e 82.

Como dizem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, no local citado em primeiro lugar, a nossa Constituição «deixa em aberto saber se a ordenação de funções por ela estabelecida tem subjacente uma teoria material de funções do Estado». «Da leitura de vários preceitos constitucionais (artigos 115.º, 167.º, 168.º e 201.º) — continuam — deduz-se que há uma função legislativa, mas é difícil avançar qualquer critério material caracterizador, tanto mais quanto se tenha em conta o facto de a lei surgir na Constituição como um acto normativo intrinsecamente aberto, que pode ser editado por várias entidades, às quais a Constituição atribui competência legiferante».

Acerca das «funções legislativas» do Governo escrevem a seguir os mesmos autores:

No que respeita às «leis» do Governo, nem sequer é possível elaborar um conceito autónomo caracterizado pelo especial processo de formação em confronto com os demais diplomas do Governo, como acontece em relação às leis da AR.

Deste modo, há que concluir que o decreto-lei é uma figura aberta sob o ponto de vista jurídico-material, podendo veicular tanto normas primárias («leis» no sentido tradicional) como normas secundárias (regulamentares), não estando sequer excluída a possibilidade de ser a forma externa de puros actos administrativos.

Quando muito — acrescenta o primeiro destes autores, *ob. cit.*, parte III, cap. 3, A), 1, 3.2.3 —, os actos legislativos caracterizam-se pelo facto de transportarem a regulamentação fundamental dos assuntos mais importantes e essenciais («teoria da essencialidade») para uma sociedade historicamente concreta (Ossenbühl, Starck, Hesse).

E mais adiante:

A abertura material da lei não significa, porém, uma completa insensibilidade da Constituição ao conteúdo intrínseco dos actos legislativos, a ponto de se afirmar que a lei pode transportar qualquer conteúdo. Por um lado, há leis com uma densificação material determinada, em grande medida, de forma heterónoma, pelos preceitos constitucionais (ex.: actos legislativos concretizadores de direitos,

liberdades e garantias); por outro lado, do elenco das matérias sujeitas a reserva de lei do Parlamento (cf. artigos 164.º, 167.º e 168.º) deduz-se que, subjacente à forma de lei da AR, está a ideia de lei como prescrição normativa, política e juridicamente caracterizada (Castanheira Neves).

Quanto às «funções administrativas», suscita-se o mesmo problema, ou seja, o de saber se subjacente à ordenação constitucional está um conceito material de tais funções.

A esse respeito escrevem os mesmos autores, citada *Constituição*, 2.º vol., n.º 1 das anotações ao artigo 202.º:

Em termos negativos, funções administrativas são as funções do Governo que não são constitucionalmente consideradas como «funções políticas» (artigo 200.º) ou «funções legislativas» (artigo 201.º), devendo, todavia, observar-se que elas não se reconduzem a funções meramente «executivas» do Governo, pois abrangem, entre outras, actividades planificantes [alínea a)] e normativas [alínea c)]. Em termos positivos, o conceito aponta para a ideia de prossecução permanente de tarefas por órgãos ou sujeitos pertencentes ao Governo, através de medidas juridicamente vinculadas aos fins estabelecidos na Constituição e nas leis.

Dito isto, poderá concluir-se que, para dar execução, em Portugal, ao Regulamento do Conselho da Comunidade Económica Europeia que instituiu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), podia o Governo utilizar, como utilizou, um regulamento.

É certo que, por força do princípio da precedência da lei (*primariedade da lei ou reserva vertical de lei*) — consagrado nos n.ºs 6 e 7 do artigo 115.º da nossa Constituição —, não existe exercício de poder regulamentar sem fundamento numa lei anterior, e o Regulamento do FEDER não é uma «lei» emanada de qualquer dos órgãos a que a Constituição atribui competência legislativa.

Simplemente, como ensina o Prof. Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, n.º 82, IV, «à face do sistema de recepção automática consagrado na Constituição (artigo 8.º), o regulamento pode reportar-se hoje também directamente a normas de direito internacional, convencional ou comunitário».

Ora, podendo as regras necessárias à execução do Regulamento do FEDER no nosso país constar de um regulamento, não se verifica a invocada violação do artigo 201.º da Constituição. Ponto é que se observem as regras constitucionais internas relativas à competência e forma de produção normativa.

Por outro lado, como o Regulamento comunitário não indica — nem poderia indicar — a forma do diploma regulamentar do Governo Português, e também porque não se trata de regulamento independente, não se violou o n.º 6 do artigo 115.º da Constituição.

E o mesmo se diga em relação ao n.º 7 desse artigo, uma vez que o Regulamento em apreciação indica expressamente a «lei» — o Regulamento do FEDER — que visa regulamentar.

4.3 — Podendo as regras necessárias à execução do Regulamento do FEDER constar de um regulamento, como atrás se concluiu, não haverá, todavia, no Regulamento em apreciação algumas matérias que se incluam na função legislativa, isto é, que sejam da com-

petência legislativa do Governo ou até da Assembleia da República, a exigirem, portanto, a forma de decreto-lei ou até de lei?

Sustentam, na verdade, os requerentes, quanto a um primeiro grupo de normas — constituído pelos artigos 3.º, 6.º, 9.º, n.ºs 1 e 2, 10.º, alínea *d*), 12.º, n.º 1, alínea *c*), 14.º, 15.º, 16.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, alínea *c*), e 28.º, n.º 4 —, que, contendo elas matérias «atinentes ao poder local», se inscrevem na reserva relativa de competência legislativa, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, alínea *r*), da Constituição; quanto a um segundo grupo — constituído pelos artigos 33.º e 35.º —, que, regulamentando a competência dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e dos departamentos técnicos das mesmas Regiões, só pela Assembleia podiam ser editados, por força do estatuído nos artigos 164.º, alínea *b*), e 229.º, alíneas *d*) e *j*), da Constituição; e, finalmente, quanto às restantes normas, com excepção do capítulo IX, que elas são da competência legislativa do Governo.

Vejamos aquelas normas mais em pormenor.

A) Normas do 1.º grupo.

O artigo 3.º do Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) regula, como se disse, a repartição dos recursos do FEDER no que respeita a créditos de autorização, estabelecendo, quanto aos *municípios* e *associações de municípios* do continente, que eles variarão entre os limites de 22% e 27%, devendo, portanto, o montante das candidaturas a apresentar anualmente por essas entidades enquadrar-se nesses limites.

O artigo 6.º diz, como se referiu, que as prioridades inter-regionais para programas e projectos de investimento em infra-estruturas públicas de iniciativa de *municípios* do continente são estabelecidas com base na posição relativa dos municípios da área de actuação de cada comissão de coordenação regional (CCR), na distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), anualmente fixada no Orçamento do Estado.

O artigo 9.º dispõe, no n.º 1, que compete à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional coordenar a preparação de propostas de programas nacionais de interesse comunitário, de acordo com as orientações de política regional definidas pelo Governo, *ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses*, e no n.º 2 que as propostas de programas nacionais de interesse comunitário serão preparadas em colaboração com os *organismos da administração* central, regional e *local* competentes no quadro dos objectivos e condições definidos no Regulamento do FEDER, cabendo a respectiva aprovação ao Governo.

O artigo 10.º estabelece, na sua alínea *d*), que as candidaturas à intervenção do FEDER relativas a investimentos em infra-estruturas públicas podem ser propostas por *municípios* e *associações de municípios*.

O artigo 12.º diz, no seu n.º 1, alínea *c*), que os processos de candidatura são apresentados às comissões de coordenação regional quando sejam de iniciativa de *municípios* do continente.

O artigo 14.º regula a apresentação das propostas de candidatura pelas *câmaras municipais* interessadas — que deve ser feita em reunião dos presidentes dos órgãos executivos dos *municípios* integrados no respectivo *agrupamento de municípios* (n.º 1) — e atribui a esses presidentes competência para seleccionarem as candidaturas prioritárias e para as remeterem às comissões de coordenação regional (n.ºs 3 e 4).

Pelos artigos 15.º e 16.º, n.º 1, é atribuída competência às comissões de coordenação regional para, uma vez recebidas as candidaturas hierarquizadas, elaborarem a proposta regional de candidaturas e a remeterem à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

O artigo 25.º dispõe, no seu n.º 1, alínea *c*), que os pedidos de pagamento dos financiamentos do FEDER devem ser dirigidos às comissões de coordenação regional quando apresentados por *municípios* do continente.

Finalmente, o artigo 28.º, depois de dizer, no n.º 1, que compete à Direcção-Geral do Tesouro efectuar os processamentos dos pagamentos respeitantes à aplicação do FEDER, esclarece no n.º 4 que os processamentos relativos aos *municípios* do continente são canalizados através das comissões de coordenação regional.

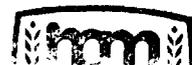
Ao pedido de declaração de inconstitucionalidade destas normas começa o Governo por observar que o diploma «mais não faz do que cumprir os comandos do Regulamento CEE»; depois acrescenta que, se é certo que indirectamente o Regulamento português prevê a atribuição de «receitas», «não se trata aqui de uma receita no sentido que lhe é dado pelo direito financeiro, no sentido de um recurso obtido através da imposição de um sacrifício à colectividade e que apenas será legítimo impor-lho se se obtiver o respectivo acordo»; por outras palavras: «só utilizando um critério meramente financeiro poderá designar-se por receitas os recursos do FEDER, dos quais o ente autárquico é mero beneficiário potencial».

No parecer a fl. 17 diz-se, em resumo:

A natureza processual do Regulamento de Aplicação do FEDER — o qual pressupõe a existência, as atribuições e a competência dos organismos intervenientes — e o facto de por si não dar nem muito menos diminuir direitos ou alterar o estatuto jurídico das autarquias levam à conclusão de que não existe violação de reserva de competência legislativa da Assembleia da República, por se não ter tocado no estatuto jurídico das autarquias ou no regime jurídico das finanças locais. Só num sentido lato e não técnico a possibilidade de concorrer a obtenção de financiamentos por parte do FEDER, sempre dependentes em última análise da sua elegibilidade e aprovação, se pode considerar como uma modificação das finanças locais. E esse *plus* resulta, em qualquer circunstância, do Regulamento comunitário, norma primária, e não das normas secundárias de execução consubstanciadas no Regulamento português de Aplicação.

Esta ideia é repetida nas «Observações» a fl. 56.

No parecer a fl. 33 sustenta-se, por seu lado, que no artigo 10.º do Regulamento de Aplicação «não há o delimitar de novas competências, há apenas uma descrição do elenco das entidades que podem apresentar candidaturas ao abrigo da competência que já detêm e em função da sua natureza jurídica as configura como entes de direito público»; que «do mesmo modo o artigo 14.º não altera nem condiciona as competências camarárias em matéria financeira»; e, quanto ao artigo 6.º, que «não parece que esta disposição seja em si uma disposição que colida, complemente ou altere o normativo em vigor em matéria de finanças locais». «É certo — acrescenta-se a propósito deste artigo — que indirectamente se prevê a atribuição de receitas.



Mas essa previsão não se faz mediante a produção de comandos de direito financeiro, únicos que podemos identificar com a reserva de competência da Assembleia da República tal como se encontra prevista no artigo 16.º [quis-se escrever: 168.º], alínea r), da Constituição.»

B) Normas do 2.º grupo.

O artigo 33.º do Regulamento em apreciação é do seguinte teor:

Compete aos Governos Regionais dos Açores e da Madeira:

- a) Assegurar, em colaboração com o Governo da República, a plena execução do Regulamento do FEDER nas regiões autónomas;
- b) Elaborar os programas de desenvolvimento regional relativos a cada uma das regiões autónomas a integrar no Programa de Desenvolvimento Regional de âmbito nacional.

O artigo 35.º dispõe:

1 — Incumbe aos departamentos técnicos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira preparar e executar as acções ligadas à competência dos governos regionais mencionadas no artigo 33.º

2 — No desempenho das suas atribuições quanto ao FEDER, sem prejuízo do disposto nos demais preceitos do presente diploma, incumbe especialmente aos departamentos técnicos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira:

- a) Assegurar a aplicação nas respectivas regiões autónomas do Regulamento do FEDER;
- b) Elaborar a proposta de programa de desenvolvimento regional relativa a cada uma das regiões autónomas e respectivos relatórios de execução, na sequência do conteúdo programático dos planos regionais;
- c) Reunir, sistematizar e transmitir à DGDR todas as informações e dados que, com carácter periódico ou pontual, sejam exigidos nos termos do Regulamento do FEDER;
- d) Transmitir à DGDR as medidas públicas susceptíveis de influenciar o equilíbrio regional;
- e) Efectuar os estudos necessários e propor sistemas complementares de auxílio com finalidade regional;
- f) Preparar a apresentação de programas nacionais de interesse comunitário com especial incidência nas respectivas regiões autónomas, bem como elaborar os respectivos relatórios de progresso;
- g) Remeter à DGDR os processos de candidatura e os pedidos de pagamento do FEDER nos termos previstos neste diploma;
- h) Adoptar, a nível local e regional, as medidas necessárias para assegurar uma adequada informação das contribuições do FEDER;
- i) Organizar e manter em arquivo cópias dos documentos justificativos das despesas realizadas com as intervenções do FEDER nas respectivas regiões autónomas;

- j) Acompanhar e facilitar os controlos que a Comissão das Comunidades julgar útil realizar no âmbito da gestão do FEDER, incluindo as verificações no próprio local.

Como se disse, os requerentes entendem que estas normas violam o artigo 164.º, alínea b), da Constituição, nos termos da qual compete à Assembleia da República «aprovar os estatutos político-administrativos das regiões autónomas», e o artigo 229.º, que estabelece serem as regiões autónomas pessoas colectivas de direito público, competindo-lhes, em termos a definir nos respectivos estatutos: exercer poder executivo próprio [alínea d)]; 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 [alínea j)].

Acerca desta arguição de inconstitucionalidade, e depois de invocar o primado das normas comunitárias, realça o Governo o facto de, «no actual estágio de desenvolvimento do direito comunitário, o papel de interlocutor entre as autoridades nacionais e os órgãos da Comunidade continuar confiado, em exclusivo, aos órgãos da administração central». «É através da administração central, mediante os meios constitucionais de que dispõe — conclui —, que se veiculam os comandos comunitários. É também através dela que a Comunidade exerce a fiscalização da sua correcta aplicação.»

O parecer a fl. 17 considera «ilegais» os referidos artigos 33.º e 35.º, «por violarem os estatutos das regiões autónomas que, na sequência da Constituição, consagram o seu poder executivo próprio e a competência para elaborarem e aprovarem os respectivos planos económicos regionais». Segundo o mesmo parecer, não há, porém, inconstitucionalidade.

Lê-se, por sua vez, no parecer a fl. 33:

Da leitura dos artigos 33.º e 35.º parece não restarem dúvidas de que são atribuídas competências quer aos governos regionais quer a departamentos técnicos das regiões autónomas. Trata-se no primeiro caso de matéria que, regulamentando competências do governo regional genericamente atribuídas, não parece devam, por definição, constar do estatuto político-administrativo de cada uma das regiões autónomas.

Do mesmo modo não se entende que o poder de superintendência previsto no artigo 229.º, alínea j), da Constituição integra [quis-se certamente escrever: integre] a atribuição de competências aos departamentos técnicos das regiões autónomas.

Apreciemos então as normas em causa.

A) Normas do 1.º grupo.

Os artigos 9.º, n.ºs 1 e 2, 10.º, alínea d), 12.º, n.º 1, alínea c), 14.º, 15.º, 16.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, alínea c), e 28.º, n.º 4, regulamentam fundamentalmente a apresentação de candidaturas à intervenção do FEDER por parte dos municípios e associações de municípios, matéria que não se vê que não possa considerar-se incluída nas atribuições fixadas genericamente para as autarquias locais no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, bem como nas competências dos órgãos representativos dos municípios, constantes dos artigos 39.º e 51.º do mesmo diploma, e na

competência dos órgãos das associações de municípios, tal como esta vem indicada no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro.

Não estamos, assim, em presença de normas que respeitem ao «estatuto» das autarquias locais e, por isso, não se considera violado o artigo 168.º, n.º 1, alínea r), da Constituição.

Diferente juízo merecem os artigos 3.º e 6.º, que se transcrevem na íntegra para melhor compreensão:

Artigo 3.º

Repartição dos recursos

1 — Os recursos do FEDER serão repartidos, no que respeita a créditos de autorização, de acordo com os intervalos de variação entre os limites inferiores e superiores seguintes:

	Limite inferior	Limite superior
a) Administração central	30 %	35 %
b) Qualquer organismo responsável, ao mesmo título que uma autorização pública, pela realização de infra-estruturas, incluindo empresas públicas.	15 %	17,5 %
c) Sistema de estímulos à actividade produtiva de base regional.	15 %	17,5 %
d) Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.	8 %	13 %
e) Municípios e associações de municípios do continente.	22 %	27 %

2 — O montante das candidaturas a apresentar anualmente por cada uma das entidades referidas no número anterior deverá enquadrar-se na repartição no mesmo indicada.

3 — Sem prejuízo da adequação do calendário de apresentação de novas candidaturas à respectiva programação física e financeira, o processo normal de preparação nacional relativo aos limites inferiores atrás referidos deverá estar concluído até 30 de Junho de cada ano.

4 — Os recursos afectos às entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 deste artigo poderão ser ajustados anualmente pelo Governo, de acordo com o valor intrínseco dos projectos e programas candidatáveis a financiamento pelo FEDER.

5 — Caso se verifique a insuficiência de candidaturas por parte das entidades referidas no n.º 1 deste artigo, serão reajustados os limites aí mencionados.

Artigo 6.º

Prioridades inter-regionais

As prioridades inter-regionais para programas e projectos de investimento em infra-estruturas públicas de iniciativa de municípios do continente são estabelecidas com base na posição relativa dos municípios da área de actuação de cada comissão de coordenação regional, adiante designadas por CCR, na distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), anualmente fixada no Orçamento do Estado.

No «estatuto» das autarquias locais — matéria da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, nos termos do citado

artigo 168.º, n.º 1, alínea r), da Constituição — inclui-se, segundo a própria expressão utilizada no texto constitucional, o «regime das finanças locais». Por sua vez, o n.º 2 do artigo 240.º da lei fundamental, depois de repetir que «o regime das finanças locais será estabelecido por lei», acrescenta que ele «visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau».

Em anotação a esse artigo 240.º escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., 1985, nota IV:

No n.º 2 consagra-se como princípio constitucional o *equilíbrio financeiro*, primeiro, entre o Estado e as autarquias locais e, depois, das autarquias locais entre si. No primeiro caso, trata-se do equilíbrio financeiro *vertical*, porque através dele se pretende assegurar uma distribuição equilibrada («justa repartição») das receitas entre o Estado e as pessoas colectivas territoriais autónomas. No segundo caso, trata-se do equilíbrio financeiro *horizontal*, pois visa-se corrigir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau. De acordo com a lei, este equilíbrio financeiro — vertical e horizontal — é realizado principalmente através de um *fundo de equilíbrio financeiro* (cf. Decreto-Lei n.º 98/84, artigos 5.º e seguintes), anualmente financiado pelo Orçamento do Estado e repartido pelos municípios de acordo com determinados critérios. O montante do financiamento do fundo pelo Estado há-de ser suficiente para alcançar a justa repartição das receitas públicas tendo em conta, por um lado, o volume das receitas próprias dos municípios e, por outro lado, a extensão das suas tarefas e a dimensão das suas necessidades quando confrontadas com as do Estado.

E logo a seguir, na nota v:

Na sua componente «horizontal» o princípio do equilíbrio financeiro pressupõe a existência de critérios objectivos fixados na lei para a repartição da contribuição financeira do Estado entre os municípios, devendo esses critérios ser também relevantes para efeitos de aferição de diferentes graus de necessidade (número de habitantes, área, índices de carência de equipamento social básico, etc.).

Sobre a matéria diz-nos, por seu lado, o Acórdão deste Tribunal n.º 82/86, de 18 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 2 de Abril de 1986):

A democracia reclama uma distribuição equitativa dos recursos públicos, não só entre o Estado e as autarquias locais, como também entre as várias autarquias entre si.

De facto, as autarquias locais só poderão ser verdadeiramente autónomas, só poderão ser *poder local*, se dispuserem de meios financeiros necessários ao cumprimento dos seus fins.

Por conseguinte, tratando-se de definir os critérios de distribuição pelos municípios insulares de verbas transferidas para cada região pelo Orçamento do Estado, estando, assim, em causa um instrumento necessário para a autonomia do poder local, exige-se, naturalmente, a intervenção do legislador.



Tal intervenção é necessária pela mesma razão, de resto, por que se exige que seja a lei a definir os critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro pelos municípios do continente: em ambos os casos, do que se trata é de assegurar que, ao proceder à distribuição das verbas, se vise «a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau» (citado artigo 240.º, n.º 2).

E mais adiante:

Os recursos públicos hão-de, pois, ser distribuídos com justiça pelo Estado e pelas autarquias locais. E, ao fazer-se a repartição entre estas, há-de visar-se a «correcção de desigualdades» — o que exigirá que as verbas a atribuir aos vários municípios sejam — ao menos em boa parte dos casos — de montante desigual. Hão-de, com efeito, favorecer-se os municípios com maiores carências e, por isso mesmo, com um menor grau de desenvolvimento sócio-económico. Tal como se hão-de compensar os municípios cujas receitas próprias atinjam níveis menos elevados.

O Fundo de Equilíbrio Financeiro haverá, assim, de ser — todo ele — repartido com base em critérios objectivos capazes de responder àquele imperativo constitucional. *Critérios que, por isso, haverão de ser fixados pelo legislador nacional*, pois só desse modo se evitará que, dos vários indicadores — população, área, capitação dos impostos directos, número de freguesias e carências (cf. artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/84) —, se tomem uns e desprezem outros, e bem assim que se valorizem diferentemente consoante estejam em causa municípios do continente ou das regiões autónomas, em termos de se menosprezar o apontado objectivo constitucional da correcção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

Ora, os artigos 3.º e 6.º, atrás transcritos, contêm regras sobre a repartição dos recursos do FEDER entre a administração central e os municípios, por um lado, e pelos municípios entre si, por outro lado, matéria que não podia ser objecto de regulamento, tendo, sim, que constar de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado, por força dos citados preceitos constitucionais.

E o mesmo se diga do artigo 7.º, do seguinte teor:

Artigo 7.º

Prioridades intra-regionais

1 — A utilização, na área de actuação de cada CCR, dos créditos de autorização que lhe forem afectos nos termos do artigo anterior será feita tendo em conta:

- a) Os sectores prioritários de investimento público a que se refere o artigo 5.º, adaptados à especificidade local e regional;
- b) Os critérios de distribuição dos recursos dentro da área de actuação de cada CCR.

2 — Os critérios referidos na alínea b) do n.º 1 são fixados anualmente pelos conselhos consultivos regionais de cada CCR, mediante proposta da respectiva comissão.

Não foi esta norma expressamente invocada pelos requerentes, mas nada impede que ela seja declarada inconstitucional, ao mesmo título que as dos artigos 3.º e 6.º, uma vez que pelos mesmos requerentes foi posta em causa a constitucionalidade de *todas* as normas do Regulamento (à excepção da do artigo 43.º).

Em resumo: os artigos 3.º — todo ele, e não apenas o seu n.º 1, alínea e) —, 6.º e 7.º, são inconstitucionais, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea r), da Constituição, conjugado com o n.º 2 do artigo 240.º

B) Normas do 2.º grupo.

Começam os requerentes por invocar a violação do artigo 164.º, alínea b), da Constituição, segundo o qual compete à Assembleia da República «aprovar os estatutos político-administrativos das regiões autónomas».

Não constituindo as normas em causa o estatuto político-administrativo de qualquer das regiões, a referência àquele alínea b) só pode entender-se no sentido de as mesmas normas deverem *fazer parte* dos estatutos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sendo inconstitucionais precisamente por não constarem desses estatutos, mas de um regulamento do Governo.

Afigura-se, porém, que as competências definidas nos artigos 33.º e 35.º do Regulamento em apreciação se contêm dentro das competências que aos Governos Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira eram ao tempo atribuídas genericamente nos estatutos político-administrativos dessas Regiões, ou sejam, as constantes do artigo 33.º do Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, e do artigo 44.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto.

As próprias contribuições do FEDER figuram entre as receitas dessas Regiões, à face dos respectivos Estatutos. Assim, pelo artigo 53.º, alínea c), com referência ao artigo 55.º, do Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, constituem receitas da Região as participações decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito; e pelo artigo 82.º, alínea d), com referência ao artigo 84.º, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, constituem receitas da Região as participações decorrentes de tratados e acordos internacionais directamente respeitantes à Região, que serão afectadas a projectos de desenvolvimento desta.

Não há, assim, ofensa do referido preceito constitucional.

Os outros preceitos pretensamente violados são os das alíneas d) e j) do artigo 229.º da Constituição, o primeiro atribuindo às regiões autónomas o exercício de poder executivo próprio e o segundo a superintendência 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 geral o justifique.

Mas, nada acrescentando as normas em apreciação ao anteriormente legislado sobre as matérias nelas referidas, não se verifica a violação desses preceitos ou de quaisquer outros.

4.4 — Como vem sendo dito, puseram em causa os requerentes a constitucionalidade de *todas* as normas do Regulamento (à excepção da do artigo 43.º), por o diploma, «representando o exercício de funções le-

gislativas», dever ser emitido, na parte em que é da competência do Governo, «nos termos do artigo 201.º», não podendo revestir a forma de regulamento.

A questão pode, na verdade, colocar-se relativamente às normas dos artigos 2.º, 4.º e 5.º (todas do capítulo I «Princípios gerais»), 10.º, 16.º, n.º 3, e 17.º (todas do capítulo III «Projectos»), 20.º, n.º 1 (do capítulo IV «Estudos»), 21.º (do capítulo V «Operações integradas de desenvolvimento») e 22.º e 23.º (ambas do capítulo VI «Seleção de candidaturas»).

Vejamos essas normas, agrupadas pela forma indicada.

A) Normas dos artigos 2.º, 4.º e 5.º

Artigo 2.º

Orientações e normas aplicáveis

1 — Para a execução do Regulamento do FEDER serão considerados:

- a) O Programa de Desenvolvimento Regional nacional e as suas eventuais alterações, nos termos previstos no Regulamento do FEDER;
- b) A repartição de recursos fixada no artigo 3.º;
- c) As prioridades de política regional, estabelecidas nos termos dos artigos 4.º a 7.º;
- d) As orientações definidas nas Grandes Opções do Plano e as decorrentes do Orçamento do Estado;
- e) As orientações definidas nos planos regionais das regiões autónomas;
- f) As demais disposições legais aplicáveis.

2 — Para efeitos da aplicação do Regulamento do FEDER, todo o território do continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é considerado como zona de auxílio elegível.

Artigo 4.º

Prioridades de política regional

As prioridades de política regional integram:

- a) Os sectores prioritários de investimento público e as orientações de distribuição preferencial do mesmo no território;
- b) As prioridades inter-regionais e as prioridades intra-regionais para programas e para projectos de investimento em infra-estruturas públicas de iniciativa dos municípios do continente.

Artigo 5.º

Sectores prioritários de investimento público

1 — Para efeitos da aplicação do Regulamento do FEDER, são considerados como prioritários os sectores definidos como tais nas Grandes Opções do Plano e nas demais orientações de política de desenvolvimento que estiverem em vigor.

2 — Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compete aos respectivos Governos Regionais estabelecer os sectores prioritários de investimento público para efeitos de apresentação de candidaturas ao FEDER.

Quer o artigo 2.º, ao declarar quais as «orientações e normas aplicáveis» para a execução do Regulamento do FEDER, quer o artigo 4.º, ao definir as «prioridades de política regional», quer o artigo 5.º, ao caracterizar os «sectores prioritários de investimento público» para os efeitos da aplicação daquele Regulamento, contêm disciplina inicial, que só pode constar de diploma legislativo.

Referência especial merece a este propósito o n.º 2 do artigo 2.º, que, ao considerar como zona de auxílio elegível para efeitos da aplicação do Regulamento do FEDER todo o território do continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, contém porventura a decisão política mais significativa de todo o diploma em apreciação. Na verdade, ele resolve uma das questões mais importantes que o Regulamento comunitário devolve aos Estados membros, constituindo por isso um pressuposto da aplicação desse Regulamento no nosso país.

As normas em causa são, pois, inconstitucionais, por violação do princípio, atrás referido, da precedência da lei — decorrente designadamente dos n.ºs 6 e 7 do artigo 115.º e do artigo 202.º, alínea c), da Constituição —, bem como do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), segundo o qual compete ao Governo, *no exercício de funções legislativas, fazer decretos-leis* em matérias não reservadas à Assembleia da República.

B) Normas dos artigos 10.º, 16.º, n.º 3, e 17.º

Como já se referiu, o artigo 10.º especifica as entidades que podem apresentar propostas de candidatura à intervenção do FEDER relativamente a investimentos em infra-estruturas públicas.

O artigo 16.º, n.º 3, dispõe que «os processos de candidatura recebidos e aprovados pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira serão por estes remetidos ao Ministro do Plano e da Administração do Território».

O artigo 17.º determina, como se viu oportunamente, que a selecção de projectos de iniciativa de organismos da Administração Pública e de empresas públicas se faça no âmbito e de acordo com as regras que presidem ao sistema de planeamento.

Ora, o artigo 10.º limita-se a regulamentar o artigo 18.º do Regulamento (CEE) n.º 1787/84, na parte em que ele estabelece que «podem ser objecto da contribuição do FEDER os investimentos em infra-estruturas financiados na totalidade ou em parte por autoridades públicas, ou por qualquer outro organismo responsável, ao mesmo título que uma autoridade pública, pela realização de infra-estruturas».

Quanto o n.º 3 do artigo 16.º: fala-se nele em «aprovação», pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, dos processos de candidatura das respectivas áreas, mas a disposição deve ser lida em consonância com o que se dispõe no n.º 2 do artigo 13.º, ou seja, no sentido de que aos governos regionais compete tão-somente «estabelecer a hierarquia» dos projectos que receberem; ora, sendo assim, a norma reveste natureza meramente processual.

Idêntica natureza deve assinalar-se à norma do artigo 17.º

Não há aqui, pois, qualquer inconstitucionalidade.

C) Norma do artigo 20.º, n.º 1.

De acordo com ela, «os pedidos de participação no financiamento dos estudos previstos no Regulamento



do FEDER poderão ser apresentados por entidades do sector público, privado ou cooperativo».

Assim teria de ser, se tal norma não existisse: o financiamento dos estudos previstos no Regulamento do FEDER sempre estaria aberto às entidades dos sectores público, privado ou cooperativo. A norma é, pois, irrelevante.

Afastada fica, assim, a sua inconstitucionalidade.

D) Norma do artigo 21.º

Diz essa norma:

1 — Os objectivos e as formas de contribuição e da intervenção da Administração em cada operação integrada de desenvolvimento serão definidos por resolução do Conselho de Ministros, de acordo com as orientações nacionais e comunitárias aplicáveis.

2 — A preparação de operações integradas de desenvolvimento com incidência nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é da responsabilidade dos respectivos Governos Regionais.

Está em causa no n.º 1 a *competência* para definir os objectivos e as formas de contribuição e de intervenção da Administração em cada operação integrada de desenvolvimento. Ora, a atribuição dessa competência ao Conselho de Ministros — competência que igualmente se conceberia que pertencesse, por exemplo, ao Primeiro-Ministro, como coordenador que é da política geral do Governo [Constituição, artigo 204.º, n.º 1, alínea a)], ou a este ou àquele ministro, conforme a área em que se situasse a operação em causa — reserva-a a Constituição à lei, como resulta dos artigos 201.º, n.º 2, e 203.º, n.º 1, alínea g).

Esse n.º 1 é, assim, inconstitucional.

Já o mesmo se não pode dizer do n.º 2, visto que nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a matéria em causa — preparação de operações integradas de desenvolvimento com incidência nessas regiões — teria necessariamente de ser da competência dos respectivos Governos Regionais.

E) Normas dos artigos 22.º e 23.º:

Artigo 22.º

Apreciação

As candidaturas à intervenção do FEDER serão apreciadas tendo em consideração:

- a) Os requisitos e regras impostos pelo Regulamento do FEDER e pelas demais normas comunitárias aplicáveis;
- b) A adequação das fontes de financiamento a nível de cada projecto e a sua articulação com o financiamento global, interno e externo, disponível;
- c) O disposto no presente diploma.

Artigo 23.º

Seleção

1 — Compete à DGDR, sob orientação do Ministro do Plano e da Administração do Território, analisar os processos de candidatura, bem como reunir todas as informações necessárias à selecção das propostas portuguesas a apresentar ao

FEDER, e ainda informar os motivos que originaram a recusa da candidatura aos gabinetes de estudos e planeamento ou equiparados.

2 — A competência cometida pelo n.º 1 deste artigo à DGDR será exercida em articulação com a Direcção-Geral de Administração Local, no que respeita aos municípios do continente, e com os Governos Regionais dos Açores e da Madeira, no que se refere às candidaturas oriundas das regiões autónomas.

3 — Para efeitos do previsto na alínea b) do artigo anterior, deverão as candidaturas ser submetidas ao Ministro das Finanças para apreciação prévia, no âmbito da comissão referida no n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/86, de 29 de Janeiro.

4 — As candidaturas ao FEDER serão submetidas a Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Plano e da Administração do Território, após apreciação pela comissão ministerial referida no número anterior.

Quanto ao artigo 22.º:

A alínea a), limitando-se a remeter para o Regulamento do FEDER e para as demais normas comunitárias aplicáveis, nada contém de novo.

A alínea c), remetendo para o «disposto no presente diploma», não põe qualquer questão autónoma de constitucionalidade.

A alínea b), ao fixar critérios de apreciação das candidaturas à intervenção do FEDER, incorre em inconstitucionalidade, por tal matéria exigir a sua integração em diploma legislativo.

Quanto ao artigo 23.º:

A competência atribuída nos n.ºs 1 e 2 à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional já constava dos artigos 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho (Lei Orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território). Nada inovam, pois, esses números.

O n.º 3 é consequencialmente inconstitucional: precisamente por virtude da inconstitucionalidade da alínea b) do artigo 22.º

O n.º 4 é inconstitucional, por a matéria de que trata dever constar de diploma legislativo pelas razões já apontadas relativamente ao artigo 21.º, n.º 1.

5 — Nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, «quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restritivo do que o previsto nos n.ºs 1 e 2».

Ora, no caso concorrem razões de segurança jurídica que reclamam se ressalvem os efeitos da inconstitucionalidade, por forma que ela não atinja os processos de candidatura à intervenção do FEDER, já decididos ou pendentes.

6 — Pelo exposto:

- 1.º Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das seguintes normas do Regulamento da Aplicação ao Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento

Regional (FEDER), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86, de 5 de Junho:

- a) Normas dos artigos 3.º, 6.º e 7.º — por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea r), da Constituição da República Portuguesa, conjugado com o n.º 2 do artigo 240.º;
- b) Normas dos artigos 2.º, 4.º, 5.º e 22.º, alínea b) — por violação do princípio da precedência da lei — decorrente designadamente dos n.ºs 6 e 7 do artigo 115.º e do artigo 202.º, alínea c), da Constituição — e também por violação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a);
- c) Normas dos artigos 21.º, n.º 1, e 23.º, n.º 4 — por violação dos artigos 201.º, n.º 2, e 203.º, n.º 1, alínea g), da Constituição;
- d) Norma do artigo 23.º, n.º 3 — em consequência da declaração de inconstitucionalidade do artigo 22.º, alínea b);

2.º Não se declara a inconstitucionalidade das restantes normas;

3.º Restringem-se os efeitos da inconstitucionalidade por forma que ela não atinja os processos de candidatura à intervenção do FEDER já decididos ou pendentes.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 1989. — *Mário de Brito — Antero Alves Monteiro Dinis — Martins da Fonseca — Messias Bento — José Magalhães Godinho — Luís Nunes de Almeida — José Manuel Cardoso da Costa* (vencido em parte, conforme declaração anexa) — *Raul Mateus* (vencido em parte, conforme declaração de voto junta) — *Vital Moreira* (vencido em parte, conforme declaração de voto junta) — *Armando Manuel Marques Guedes*.

Declaração de voto

1 — Acompanho inteiramente a doutrina que subjaz ao presente acórdão, segundo a qual é ao direito constitucional interno — neste caso, portanto, ao direito constitucional português — que cabe determinar o órgão competente para emitir, e a forma que devem revestir, as normas ou actos internos que visem dar aplicação, executar ou, em suma, «complementar», no âmbito de cada Estado membro, as normas de direito comunitário — e isso ainda quando estas gozem de aplicabilidade directa *in foro domestico*, como acontece na presente hipótese, em que está em causa um «regulamento» do Conselho da CEE. É na base de tal pressuposto, efectivamente, que pode e deve concluir-se que nem sempre um diploma governamental — máxime, de natureza regulamentar ou, de todo o modo, não legislativa — será meio idóneo para levar a cabo semelhante aplicação, execução ou complementação.

2 — Foi nessa conformidade que acompanhei a decisão, além do mais, também na declaração de inconstitucionalidade de alguns dos preceitos da Resolução

do Conselho de Ministros n.º 44/86 — mas não, porém, quanto a todos os que foram objecto de tal declaração.

De facto, no tocante a certos desses preceitos, entendi que não correspondiam a mais do que *directivas*, nas quais se contém o enunciado (e o anúncio) dos critérios por que o Governo deliberou pautar a sua «política» de aplicação e execução do Regulamento (CEE) n.º 1787/84, do Conselho, no que ao exclusivo âmbito interno português diz respeito, e no que tange à hierarquização e selecção das propostas de candidatura ao financiamento pelo FEDER, a apresentar às instituições comunitárias. Ora, como é unicamente a cada *Estado* membro (e não a quaisquer outras entidades nacionais) que, nos termos do citado Regulamento, cabe apresentar essas candidaturas (cf., nomeadamente, artigos 11.º, n.º 1, 15.º, n.º 2, 22.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1) e como, por outro lado, a selecção e apresentação das mesmas candidaturas é uma tarefa tipicamente «administrativa», que por isso se inscreve na competência «natural» do Governo [artigo 185.º e artigo 202.º, em especial alíneas d) e g), da Constituição] — como é assim, concluí que estava na disponibilidade daquele estabelecer as «directivas» em causa, e que uma «resolução» do Conselho de Ministros, porque do enunciado de «directivas» de política governamental se tratava, era meio suficiente para tanto [cf., ainda, artigo 203.º, alíneas a), *in fine*, e g), da Constituição].

Assim — e pois que juntamente aí se está perante o enunciado de «directivas» como as que venho referindo — não votei a inconstitucionalidade do artigo 2.º, n.º 1, nem dos artigos 4.º, 5.º e 22.º, alínea b), da resolução em apreço. E tão-pouco votei, por conseguinte, a inconstitucionalidade do artigo 23.º, n.º 3 [a qual o Tribunal declarou como mera decorrência da do artigo 22.º, alínea b)].

3 — Muito mais problemática é a questão de saber se podem considerar-se de modo semelhante os preceitos dos artigos 3.º, 6.º e 7.º da resolução — e isso na medida em que neles se estabelecem critérios de repartição de recursos entre o Estado e os municípios, e entre estes: tudo depende, ao fim e ao cabo, de ainda estar ou não na disponibilidade do Governo proceder a essa repartição de recursos e definir os correspondentes critérios. O entendimento (implícito) do Tribunal foi no segundo sentido, em vista, decisivamente, do disposto no artigo 240.º, n.º 2, da Constituição.

Não tenho por líquido tal entendimento — ou seja, no fundo, o entendimento de que nos «recursos públicos» de que se fala nesse preceito constitucional também hão-de necessariamente incluir-se recursos comunitários como os que, através dos mecanismos do FEDER e subordinadamente a uma decisão final das autoridades comunitárias competentes, podem advir aos municípios. Omitindo agora, *brevitatis causa*, a explicitação das interrogações que a tal respeito, e a meu ver, podem suscitar-se, limitar-me-ei a acrescentar que, em face delas, só com bastante dúvida — e, por isso, sempre sob reserva de melhor estudo — não dissenti da conclusão a que o Tribunal chegou quanto aos ditos preceitos (dos artigos 3.º, 6.º e 7.º da resolução em exame).

José Manuel Cardoso da Costa.



Declaração de voto

1 — Em discordância com o acórdão, votei que não fosse declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento da Aplicação do Território Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86, de 5 de Junho.

Aí se entendeu, na verdade, que tal norma, por conter disciplina inicial, violava o princípio da precedência da lei, bem como o artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual compete ao Governo, no exercício de funções legislativas, fazer decretos-leis, em matérias não reservadas à Assembleia da República.

Na minha perspectiva, a norma do n.º 2 do artigo 2.º daquele Regulamento limitou-se a desenvolver ou a executar o preceituado nos artigos 3.º e 17.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 1787/84, do Conselho, de 19 de Junho de 1984, dispositivos que, por isso mesmo, perfeitamente justificavam e cobriam, a título de lei anterior, a emissão pelo Governo de uma norma meramente regulamentar como a do citado artigo 2.º, n.º 2 (artigo 202.º da CRP).

2 — Refere-se ainda no acórdão, e para efeitos de justificar o respectivo juízo de inconstitucionalidade, que a norma do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86 era norma da maior importância e pressuposto mesmo da aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1787/84 ao nosso país.

Este argumento, a meu ver, não tem relevo significativo, já que a aplicação das leis fica, muitas vezes, dependente da publicação dos regulamentos correspondentes. E, bem vistas as coisas, até sugere, pela ideia de mediação para que aponta, que o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento aprovado pela Resolução n.º 44/86 tinha afinal carácter meramente regulamentar.

3 — Estas, em suma, as razões da minha divergência.

Raul Mateus.

Declaração de voto

1 — Votei o acórdão na parte em que decidiu declarar a inconstitucionalidade de várias das normas do Regulamento nacional de aplicação do FEDER, acompanhando as razões que fundamentaram tal decisão.

Entendo, porém, que a declaração de inconstitucionalidade ficou aquém do que deveria, visto que uma rigorosa aplicação dos pertinentes princípios e preceitos constitucionais — aliás, correctamente enunciados no acórdão — deveria ter conduzido à declaração de inconstitucionalidade de outras normas.

2 — É de sublinhar, desde logo, dois princípios constitucionais fundamentais em que assenta o acórdão. Por um lado, os regulamentos comunitários são internamente vinculativos, não carecendo de qualquer acto de aprovação interna, nem de tradução legislativa. Mas, por outro lado, na medida em que a sua aplicação careça de norma interna, a produção desta é discipli-

nada pelas regras constitucionais portuguesas relativas à competência e à forma da produção normativa. Ambos estes princípios são indiscutíveis. Nem o primeiro exclui o segundo, nem o último contraria o primeiro. Os regulamentos comunitários são obrigatórios para os Estados membros, mas na medida em que a sua aplicação interna necessite de desenvolvimento normativo, são as regras constitucionais domésticas que disciplinam a respectiva competência e forma.

Isto é posição pacífica, não só na doutrina constitucional, mas também na doutrina e na jurisprudência comunitária, bastando citar, quanto a esta, o Acórdão do Tribunal das Comunidades no caso Eridanea, de 27 de Setembro de 1979, onde se regista claramente o seguinte:

A aplicabilidade directa de um regulamento [comunitário] não impede que o próprio texto do regulamento habilite uma instituição comunitária ou um Estado membro a tomar medidas de aplicação. Nesta última hipótese, as modalidades de exercício deste poder são regidas pelo direito público do Estado interessado [...] [Itálicos acrescentados.]

3 — Entre as regras do direito constitucional interno relativas à produção normativa contam-se as relativas à reserva de competência legislativa da AR (segundo a qual certas matérias só podem ser disciplinadas legalmente por via de lei da AR, ou, quando a reserva seja apenas relativa, também por decreto-lei parlamentarmente autorizado), à reserva de lei, em geral (segundo a qual certas matérias, constitucionalmente indicadas, carecem de disciplina legal, não podendo ser objecto de regulamento, salvo de pura execução), e da precedência da lei, segundo a qual nenhum regulamento pode versar qualquer matéria sem uma lei prévia que, ao menos, fora dos casos de reserva de lei, defina a competência objectiva e subjectiva para a emissão do regulamento.

Nada na Constituição (ou no Tratado de Roma) permite, e muito menos exige, que, a pretexto de uma pretensa «regulamentação» de regulamentos comunitários, se afastem estas eminentes garantias constitucionais, disciplinando por via regulamentar matérias que constitucionalmente exigem lei ou, até, estão reservadas à competência legislativa da AR.

É, além do mais, o próprio fundamento democrático da lei que está em causa. Sabendo-se que os regulamentos comunitários (de resto aprovados pelo Conselho e não pelo Parlamento Europeu) não carecem de qualquer aprovação ulterior da AR ou ratificação presidencial para serem internamente vinculantes — como ocorre com os tratados —, se, a pretexto da sua regulamentação, o Governo pudesse dispor por via de regulamento sobre todo e qualquer assunto, inclusive os da reserva de competência legislativa, então estaria totalmente curto-circuitado o sistema constitucional de reserva de lei e de reserva de competência legislativa da AR, com a entrada na ordem jurídica de regimes jurídicos sobre essas matérias, acerca dos quais nem a AR nem o PR foram vistos nem achados!... Seria o Governo, exclusivamente, primeiro na elaboração do regulamento comunitário, depois ao elaborar o regulamento interno, o autor da ordem jurídica, sem qualquer controlo ou intervenção democrática da AR ou do PR.

Ora, os princípios comunitários obrigam a respeitar os regulamentos comunitários mas não exigem que o seu desenvolvimento normativo interno seja operado por via regulamentar, nem reclamam que o Governo exproprie a competência legislativa da AR ou que o regulamento ocupe o lugar constitucionalmente reservado à lei...

4 — O que está em causa não é a aplicabilidade directa do regulamento comunitário — que, aliás, não é exequível por si mesmo, por necessitar de desenvolvimento normativo interno. O problema consiste apenas e justamente em saber *a quem compete e que forma deve revestir essa disciplina interna necessária para aplicar o FEDER*.

Naturalmente que, sendo de aplicação directa, os regulamentos comunitários poderão, sendo caso disso, ser directamente objecto de regulamentos internos de execução, em termos semelhantes aos da regulamentação de uma lei interna. Mas, quando um regulamento comunitário expressa ou implicitamente *devolva* aos Estados membros certas decisões (de resto necessárias para aplicação do regulamento comunitário), então não se trata apenas de um problema de execução ou regulamentação, devendo tais decisões revestir a forma e respeitar a repartição de competência normativa constitucionalmente fixada para a *disciplina jurídica primária*.

Ora, no caso concreto, o competente regulamento comunitário absteve-se de decidir sobre a aplicação interna do FEDER *devolvendo* (em alguns casos expressamente, noutros implicitamente) a cada Estado a respectiva disciplina. É o que acontece com a definição das «zonas de auxílio elegíveis» (artigos 11.º, n.º 3, e 17.º, n.º 3, do regulamento comunitário), das entidades que podem candidatar-se aos fundos do FEDER, dos critérios de selecção e aprovação das candidaturas, da repartição dos fundos disponíveis pelas várias categorias de iniciativas e de candidatos, dos órgãos competentes para tomar as decisões finais, etc. O regulamento comunitário é totalmente alheio a estas questões, tendo-as deixado para os Estados membros. Quando um Estado vem disciplinar normativamente esses assuntos, ele não está a *executar* ou a «regulamentar» o regulamento comunitário, está sim a definir *ex novo*, originariamente, opções que o regulamento comunitário devolveu aos Estados membros.

O diploma em causa não é, portanto, ao contrário do que pretende o Governo, um «regulamento de execução» do regulamento comunitário. Não tem, como se insistiu em afirmar, sem provar, nos vários pareceres que o Governo juntou ao processo, «carácter meramente executivo», nem regulamenta «tão-só o procedimento administrativo», nem tem apenas «natureza processual». Longe disso. É o próprio preâmbulo da Resolução n.º 44/86 que desmente esse pretenso carácter «processual» ou «procedimental» quando refere que o regulamento por ela aprovado contém a definição dos «critérios decisoriais».

Na verdade, o diploma toma *opções fulcrais* sobre a aplicação do FEDER no nosso país, em matérias que o regulamento comunitário deixou à *discricionariedade político-normativa de cada Estado*. Trata-se de opções normativas primárias, que, naturalmente — e independentemente das áreas da reserva de lei propriamente

ditas (e de reserva de competência legislativa da AR) —, não poderiam ser tomadas por regulamento, mas sim *por via de lei* (ou só poderiam ser versadas por regulamento *na base de uma lei*). Nem se diga que nada obrigava a que a decisão de tais opções revestisse forma *normativa*. É que afigura-se ser óbvio que todo o regime de candidatura do FEDER envolve um processo juridicamente enformado, que integra necessariamente inúmeros actos jurídicos (designadamente actos administrativos), que não poderiam deixar de estar juridicamente enquadrados, deixados à pura discricionariedade «política» do Governo. É o próprio princípio da legalidade da Administração (CRP, artigo 266.º) que tal impede.

Entre essas decisões político-normativas primárias encontram-se, como o Tribunal decidiu — e bem —, as que constam do artigo 2.º (orientações gerais de aplicação do FEDER e definição da «zona de auxílio elegível»), dos artigos 3.º, 5.º e 6.º (repartição de recursos do FEDER, a nível nacional, inter-regional e intra-regional) e dos artigos 4.º e 5.º (definição de prioridades).

Mas, *por idêntica razão*, deveriam ter sido consideradas no mesmo pé as normas respeitantes à definição das entidades que podem candidatar-se aos fundos do FEDER (artigos 10.º, 20.º, n.º 1), das entidades que têm competência para tomar decisões sobre as candidaturas (artigos 13.º, n.ºs 2 e 3, 14.º, 15.º, 16.º, n.º 3), bem como as normas que definem os critérios materiais de hierarquização e selecção de candidaturas (artigo 17.º), que, por isso, entendi que deveriam ser igualmente declaradas inconstitucionais, ao mesmo título que as demais.

5 — Pronunciei-me também pela inconstitucionalidade do artigo 35.º, que define a competência dos «departamentos técnicos das regiões autónomas». É que essa norma dispõe sobre a competência de órgãos ou organismos da administração regional das regiões autónomas, que constitucionalmente gozam de autonomia político-administrativa e de governo próprio [CRP, artigo 229.º, alínea d)]. Ora, ainda que se entenda que nem nestas matérias existe uma reserva de competência normativa regional, afigura-se-me, porém, que, se o Governo da República pode interferir na organização e competência dos serviços administrativos regionais, só o poderá fazer *por via legislativa* ou com base numa lei, não num regulamento sem credencial legal, como aqui ocorre.

Finalmente, porque vem a talhe de foice, também não acompanho o acórdão quando faz decorrer a participação das regiões autónomas nos recursos do FEDER da norma constitucional do artigo 229.º, alínea p). É que aí apenas se garante às regiões autónomas beneficiar dos recursos financeiros resultantes de tratados que *directamente* lhes digam respeito (e em cujas negociações têm o direito de participar também). Não é o caso, visto que a CEE não diz directamente respeito às regiões autónomas, só tem a ver com elas na mesma medida em que tem com o demais território nacional; para além disso, a participação nos recursos do FEDER depende da delimitação de «zonas de auxílio elegíveis», cuja definição, como já se viu, de acordo com o próprio regulamento comunitário, é do foro de cada Estado.

Ainda a propósito das regiões autónomas, cabe sublinhar mais um ponto que resulta apenas implícito no acórdão. Todo o Regulamento em causa considera os municípios das regiões autónomas não em si mesmos, ao mesmo título que os municípios do continente, mas como integrantes das regiões autónomas, para efeitos de candidatura aos recursos do FEDER. No artigo 10.º chega-se a estabelecer uma explícita relação de pertinência entre os municípios insulares e os governos regionais («respectivos municípios»)! É evidente, porém, que os municípios não são organismos das regiões autónomas.

A mais flagrante expressão dessa concepção viciada está justamente no artigo 3.º do diploma (que trata da repartição de recursos), quando considera, por um lado, apenas os «municípios do continente» [n.º 1, alínea e)] e, por outro lado, as «regiões autónomas» [alínea d)], nelas se integrando os respectivos municípios.

Como o Tribunal já outrora deixou claro (Acórdão n.º 82/86, aliás referido no presente acórdão), uma tal discriminação não é conforme à Constituição. O princípio da adequada repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, por um lado, e o justo equilíbrio entre os próprios municípios, por outro lado (artigo 240.º, n.º 2, da CRP), impõem que *todos os municípios* (os do continente e os das regiões autónomas) sejam considerados, conjuntamente, como categoria própria. Este é, pois, um aspecto específico da inconstitucionalidade do artigo 3.º do Regulamento, que não pode deixar de ser destacado.

Vital Moreira.

Acórdão n.º 218/89 — Processo n.º 295/86

Acordam no Tribunal Constitucional:

I

O procurador-geral da República, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa, conjugado com o artigo 62.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requer, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade formal originária das normas dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 157/86, de 25 de Junho.

Fundamenta o seu pedido do seguinte modo:

- 1) O decreto-lei em causa deu nova redacção ao Decreto-Lei n.º 662/76, de 4 de Agosto, e aos Estatutos da ENATUR, aprovando no seu artigo 1.º esses Estatutos e determinando no seu artigo 2.º a cessação de funções dos membros em exercício nos actuais órgãos sociais;
- 2) Não se demonstra a qualquer nível a participação da comissão de trabalhadores da citada ENATUR no processo legislativo que conduziu ao decreto-lei em causa e, pelo contrário, só posteriormente foram feitas diligências para ouvir a dita comissão, aceitando-se que, por lapso, não foi pedido o parecer prévio, mau grado o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 46/79, de 12 de Setembro;

- 3) O artigo 55.º, alínea d), da Constituição da República garante aos trabalhadores, através das suas comissões, uma intervenção efectiva no processo legislativo laboral;
- 4) Tal direito de participação insere-se no âmbito dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores e como tal comporta a natureza de direito fundamental, nomeadamente para os efeitos de aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias, disciplinado nos artigos 17.º e 18.º da Constituição;
- 5) Ora, parece evidente, face, por exemplo, aos artigos 7.º, n.ºs 1 e 3, 8.º, 12.º, alínea c), 18.º, 24.º e seguintes dos referidos Estatutos ora em causa, que as suas normas se inserem na «legislação laboral», com o sentido amplo que deve atribuir-se a tal expressão: toda a legislação que vise regulamentar os direitos dos trabalhadores reconhecidos na Constituição;
- 6) Foi assim violado o artigo 55.º, alínea d), com os efeitos determinados nos n.ºs 1 e 3 do artigo 282.º, todos da Constituição da República.

II

Notificado o Primeiro-Ministro em 12 de Dezembro de 1986, nos termos do artigo 54.º da Lei n.º 28/82, para se pronunciar, querendo, no prazo de 30 dias, sobre o pedido, foi apresentada resposta em 3 de Fevereiro de 1987, na qual, depois de largamente se debater o problema de definir o que seja legislação do trabalho, citando-se doutrina e jurisprudência, se conclui:

a) O conceito constitucionalmente consagrado nos artigos 55.º, alínea d), e 57.º, n.º 2, alínea a), de «legislação de trabalho» abrange as principais «fontes estaduais e internacionais» de direito do trabalho, a saber, os diplomas legais que constituem as bases gerais das relações de trabalho individuais ou colectivas, públicas ou privadas, e o regime das organizações de trabalhadores;

b) Os Estatutos da ENATUR, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 157/86, de 25 de Junho, e em concreto os seus artigos 1.º e 2.º, não se caracterizam por serem «legislação do trabalho», tão-pouco alguma das suas normas relativas ao pessoal é inovatória, em relação às leis gerais, nem se revestem de características juslaborais;

c) Em conformidade, o Decreto-Lei n.º 157/86, de 25 de Junho, não carecia da prévia participação (constitucionalmente determinada) de qualquer organização dos trabalhadores (comissão de trabalhadores ou associações sindicais) para a sua perfeição formal.

Pelo que entende que deve ser «considerado improcedente o alegado vício de inconstitucionalidade formal quanto aos artigos 1.º e 2.º do Decreto-lei n.º 157/86». Cumpre decidir.

III — Delimitação do pedido

O primeiro problema a encarar é o da delimitação do pedido.

Objecto deste, na sua formulação literal, são os dois primeiros artigos do Decreto-Lei n.º 157/86, de 25 de