

## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

Resolução da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 9/2004/A de 23 de Junho de 2004

### Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 9/2004/A de 23 de Junho

#### Pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público, o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as respectivas competências, apresentando-se qualificada como lei geral da República, consagrando no seu artigo 45.º que «O regime previsto na presente lei é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir por diploma próprio adequado.».

Considerando que se está perante uma questão respeitante às Regiões Autónomas;

Considerando o dever constitucional de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas pelos órgãos de soberania, à luz do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição;

Considerando, finalmente, que essa audição não teve lugar:

A Assembleia Legislativa Regional dos Açores resolve, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 e na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição e na alínea j) do n.º 1 do artigo 23.º do Estatuto Político-Administrativo, requerer ao Tribunal Constitucional, nos termos constantes do anexo à presente resolução, e que dela faz parte integrante, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

Aprovada pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores, na Horta, em 12 de Maio de 2004.

O Presidente da Assembleia Legislativa Regional, *Fernando Manuel Machado Menezes*.

#### Anexo

Exmo. Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional:

A Assembleia Legislativa Regional dos Açores vem, nos termos da Resolução n.º 9/2004, de 12 de Maio, e ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.os 1, alínea a), e 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa, requerer a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, por violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, 225.º, 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1 - A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público, o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as respectivas competências, apresentando-se qualificada como lei geral da República.

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

a) Comunidades intermunicipais de fins gerais;

b) Associações de municípios de fins específicos, sendo que, pela sua natureza e constituição, a comunidade intermunicipal de fins gerais é uma pessoa colectiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si por um nexó territorial, e a associação de municípios de fins específicos é uma pessoa colectiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram (artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 11/2003, de 11 de Maio).

2 - Nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma, sem prejuízo das atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios, as comunidades e as associações são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos:

- a) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- b) Coordenação, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, das actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:
  - i) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
  - ii) Saúde;
  - iii) Educação;
  - iv) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
  - v) Segurança e protecção civil;
  - vi) Acessibilidades e transportes;
  - vii) Equipamentos de utilização colectiva;
  - viii) Apoio ao turismo e à cultura;
  - ix) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer;
- c) Planeamento e gestão estratégica, económica e social;
- d) Gestão territorial na área dos municípios integrantes.

3 - Ainda aquele diploma prevê no seu artigo 6.º que os recursos financeiros das comunidades e das associações compreendem:

- a) O produto das contribuições dos municípios que as integram;
- b) As transferências dos municípios, no caso de competências delegadas por estes;
- c) As transferências resultantes de contratualização com a administração central e outras entidades públicas ou privadas;
- d) Os montantes de co-financiamentos comunitários que lhes sejam atribuídos;
- e) As dotações, subsídios ou comparticipações de que venham a beneficiar;
- f) As taxas de disponibilidade de utilização e de prestação de serviços;
- g) O produto da venda de bens e serviços;
- h) O rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles;
- i) Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro acto jurídico;
- j) Quaisquer outras receitas permitidas por lei.

4 - Finalmente, o artigo 45.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, consagra que o regime previsto na presente lei é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir por diploma regional adequado.

5 - Entre os princípios fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP) inclui-se aquele que consagra o princípio do Estado unitário (artigo 2.º). Consagração que se faz sem prejuízo e no respeito do regime autonómico insular e do princípio da autonomia das autarquias locais, dimensões que as leis de revisão constitucional terão de respeitar, pois que constituem limites materiais de revisão [alíneas o) e n) do artigo 288.º da CRP].

6 - «O carácter unitário do Estado é compatível com a autonomia regional e a descentralização territorial, devendo considerar-se estas dimensões como elementos constitucionais da organização e funcionamento do próprio Estado unitário (artigo 6.º) (ver nota 1).»

7 - «Embora as fórmulas utilizadas no artigo 6.º ('Regime autonómico') e no artigo 288.º, alínea o) ('Autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira'), não sejam idênticas, pode, contudo, deduzir-se que existe:

a) Um núcleo estável e irreformável fundamentalmente reconduzido à autonomia político-administrativa;

b) Um regime jurídico-autonómico insular entendido como complexo normativo contido na Constituição, nos estatutos regionais e no bloco de legalidade regional e especificamente respeitante à organização, competência e funcionamento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.»

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

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

10 - Trata-se de um regime jurídico-autonómico insular entendido como complexo normativo contido na Constituição, nos estatutos regionais e no bloco de legalidade regional e especificamente respeitante à organização, competência e funcionamento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

11 - Nesse edifício os artigos 227.º, n.º 1, alíneas a), j), m) e v), 228.º, alíneas c), d), f), g), h), j), l) e m), e 229.º, n.º 2, todos da Constituição, e os artigos 8.º, alíneas c), d), f), g), h), j), l), m), p) e s) a v), 30.º, alínea i), 60.º, alíneas d) e j), e 102.º, alínea b), todos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, são incontornáveis.

12 - Na Constituição da República Portuguesa:

O artigo 227.º, n.º 1, alínea a), quando dispõe: «Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as Regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania»; alínea v) «Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como participar na definição das posições do Estado Português, no âmbito do processo da construção europeia, em matérias do seu interesse específico»;

O artigo 228.º, quando dispõe constituírem matérias de interesse específico: «c) Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico»; «d) Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal»; «f) Recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local»; «g) Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território»; «h) Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres»; «j) Desenvolvimento comercial e industrial»; «l) Turismo, folclore e artesanato»; «m) Desporto»;

O artigo 229.º, sob a epígrafe «Cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais», impõe no seu n.º 2 que: «Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, os órgãos de governo regional.»

13 - No Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores:

*i)* O artigo 8.º, quando dispõe que: «Para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, bem como das matérias de consulta obrigatória pelos órgãos de soberania, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, constituem matérias de interesse específico: [...] *c)* Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico; *d)* Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal [...] *f)* Recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local; *g)* Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território; *h)* Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres [...] *j)* Desenvolvimento comercial e industrial; *l)* Turismo, folclore e artesanato; *m)* Desporto [...] *p)* Tutela sobre as autarquias locais e sua demarcação territorial [...] *s)* Orla marítima; *t)* Saúde e segurança social [...] *v)* Educação pré-escolar, educação escolar e educação extra-escolar»;

*ii)* Os artigos 30.º, alínea i), e 60.º, alínea j), que prevêem competir, respectivamente, à Assembleia Legislativa Regional e ao Governo Regional: «Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que digam respeito à Região, bem como participar na definição das posições do Estado Português, no âmbito do processo da construção europeia, em matérias do seu interesse específico.»;

*iii)* O artigo 60.º, alínea d), quando consagra como competência ao Governo Regional: «Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais.»;

*iv)* O artigo 102.º, alínea b), considera constituírem receitas da Região: «Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados no seu território, incluindo o imposto do selo, os direitos aduaneiros e demais imposições cobradas pela alfândega, nomeadamente impostos e diferenciais de preços sobre a gasolina e outros derivados do petróleo.»

14 - Por outro lado, não se pode descuidar que se constituíram na Região variadas associações de municípios (v. g. Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores; Associação de Municípios do Triângulo; Associação de Municípios da Ilha de São Miguel; Associação de Municípios da Ilha do Pico; Associação de Municípios da Ilha das Flores), e que o diploma em apreciação revoga a Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro (regime jurídico comum das associações de municípios de direito público), estabelecendo um regime transitório para as associações de municípios existentes (artigo 44.º).

15 - Ainda assim o legislador nacional concluiu por consagrar a aplicabilidade do presente diploma às Regiões Autónomas, sem prejuízo das necessárias adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir por diploma regional adequado.

16 - Tal revela que o legislador nacional, apenas, considerou necessário um tratamento orgânico da questão nas mesmas Regiões Autónomas, em função das particularidades resultantes do respectivo regime político-administrativo constitucionalmente consagrado, violando o princípio estabelecido no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

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

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

19 - Como se escreveu no Acórdão n.º 82/86, «estas questões são as que, saindo já fora da competência dos órgãos regionais, todavia respeitam a interesses predominantemente regionais, ou pelo menos merecem, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas Regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para estes territórios».

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

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

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

23 - Mas nem por isso a audição contemplada no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição se reduz a mera consulta exterior (ver nota 3). Participação envolve procedimento, em que a manifestação de opinião ou de juízo do órgão de governo próprio - parecer fundamentado ou formas complementares de participação, como menciona o artigo 3.º da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto - se eleva a verdadeiro acto jurídico preparatório do acto final. E, independentemente do grau maior ou menor de influência que consiga obter na decisão, ela contribui para a legitimação (ver nota 4).

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

25 - De acordo com as informações disponíveis, a Assembleia da República não procedeu à audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, e existem nesta lei questões da competência dos órgãos de soberania respeitantes às Regiões Autónomas.

26 - Considerando que ao preceito do artigo 229.º cabe uma posição importante no sistema traçado pela lei fundamental quanto à autonomia regional. De alguma sorte, ele funciona como uma disposição de transição entre as regras que definem os poderes decisórios dos órgãos das Regiões Autónomas e aqueles que fixam as matérias reservadas aos órgãos de soberania, e tal função advém-lhe do facto de ela estipular um regime de cooperação entre estes órgãos e os órgãos de governo regional, num domínio que é próprio dos órgãos de soberania: «[...] tendo presente as linhas gerais do sistema que resulta da Constituição relativamente à autonomia regional [...] parece poderá dizer-se que são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às Regiões Autónomas, aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional:

Respeitem a interesses predominantemente regionais;

Ou pelo menos mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas Regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios (ver nota 5).»

27 - Considerando que nestas matérias as Regiões podem legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, desde que não se trate de matérias reservadas à Assembleia da República e ao Governo, então, quando a Assembleia da República legisle em matéria da sua competência

reservada relativa mas que implica com matérias em que de forma impressiva se manifesta o interesse específico regional, deve ouvir as Regiões Autónomas.

28 - Considerando que, quando a Assembleia da República, no exercício de uma competência reservada relativa, legisla sobre matéria de tão ingente relevância como é a do estatuto das autarquias locais [alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição], não pode deixar de ouvir as Regiões Autónomas por estarem claramente em causa matérias em que estas têm interesse específico.

29 - Há, portanto, que concluir que se está perante uma questão respeitante às Regiões Autónomas e, conseqüentemente, que a norma em apreço se encontra abrangida pelo dever de audição dos órgãos regionais pelos órgãos de soberania a que se reporta o mencionado artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

Nestes termos, e pelo exposto, a Assembleia Legislativa Regional dos Açores requer ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 281.º, n.os 1, alínea a), e 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa, a declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, por violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, 225.º, 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição.

(1) Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 338, Coimbra, Almedina.

(2) V., por todos e de entre muitos outros: o parecer n.º 20/77, Pareceres da Comissão Constitucional, 2.º vol., pp. 159 e segs.; o Acórdão n.º 42/85, Acórdãos do Tribunal Constitucional (ATC), 5.º vol., pp. 181 e segs.; o Acórdão n.º 82/86, ATC, 7.º vol., t. I, p. 140; o Acórdão n.º 160/86, ATC, 7.º vol., t. II, pp. 895 e segs.; o Acórdão n.º 264/86, ATC, 8.º vol., pp. 169 e segs.; o Acórdão n.º 403/89, ATC, 13.º vol., t. I, pp. 465 e segs.; o Acórdão n.º 212/92, ATC, 22.º vol., pp. 7 e segs.; o Acórdão n.º 583/96, ATC, 33.º vol., pp. 65 e segs.; o Acórdão n.º 629/99, ATC, 45.º vol., pp. 21 e segs.; o Acórdão n.º 684/99, ATC, 45.º vol., pp. 91 e segs.; o Acórdão n.º 529/2001, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 31 de Dezembro de 2001; o Acórdão n.º 243/2002, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 25 de Junho de 2002.

(3) Cf. o Acórdão n.º 264/86, cit.

(4) Jorge Miranda, in *Manual de Direito Constitucional*, t. V, 2.ª ed., Coimbra, 2000, pp. 110 e segs.

(5) Parecer da Comissão Constitucional n.º 20/77, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2.º vol., pp. 159 e segs., Edições INCM, 1977.