



# PARTE D

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 499/2008

#### Processo n.º 717/07

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

#### I — Relatório. — 1 — O pedido.

O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa (CRP), vem requerer a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade e da ilegalidade das normas contidas nos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), preceitos relativos às relações financeiras entre o Estado e os municípios.

As normas em causa, cujas epígrafes são, respectivamente, “Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios”, “Participação variável no IRS” e “Participação no IRS em 2007 e 2008”, dispõem da seguinte forma:

Artigo 19.º, n.º 1, alínea c): “A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação: (...) Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS”.

Artigo 20.º: “1 — Os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

2 — A participação referida no número anterior depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, a qual deve ser comunicada por via electrónica pela respectiva câmara municipal à Direcção-Geral dos Impostos, até 31 de Dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos.

3 — A ausência da comunicação a que se refere o número anterior ou a recepção da comunicação para além do prazo aí estabelecido equivale à falta de deliberação.

4 — Caso a percentagem deliberada pelo município seja inferior à taxa máxima definida no n.º 1, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida no n.º 1, desde que a respectiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

5 — A inexistência da dedução à colecta a que se refere o número anterior não determina, em caso algum, um acréscimo ao montante da participação variável apurada com base na percentagem deliberada pelo município.

6 — Para efeitos do disposto no presente artigo, considera-se como domicílio fiscal o do sujeito passivo identificado em primeiro lugar na respectiva declaração de rendimentos.

7 — O produto da participação variável no IRS é transferido para os municípios até ao último dia útil do mês seguinte ao do respectivo apuramento pela Direcção-Geral dos Impostos.”

Artigo 59.º: “Em 2007 e 2008, a participação a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º é de 5%.”

#### 3 — Fundamentos do pedido

##### 3.1 — De inconstitucionalidade

Para fundamentar o seu pedido, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira utilizou vários argumentos que de seguida serão expostos:

a) Violação do dever de solidariedade do Estado para com as regiões autónomas

Em breves palavras, invoca-se a violação do princípio constitucional da solidariedade do Estado para com as Regiões Autónomas, extraído dos artigos 225.º, n.º 2, da CRP (“o artigo 225.º, n.º 2, da Constituição (...) não deixa de ser sensível à construção de um dever de solidariedade nacional em prol das Regiões Autónomas”), 227.º, n.º 1, alínea j) (este

preceito, “sendo mais específico, faz ancorar uma possível dimensão do dever de solidariedade nacional numa perspectiva tributária”), e 229.º, n.º 1 (“Ainda noutro trecho, a Constituição Portuguesa volta a lembrar este dever de solidariedade nacional para com as Regiões Autónomas”), por força da “redução do montante até 5% da receita do IRS que deve ser totalmente atribuída à Região Autónoma da Madeira”, sendo essa “situação tanto mais chocante quanto é certo se acentuarem as disparidades derivadas do carácter insular do território do arquipélago da Madeira, que assim vê decepada uma parte considerável das receitas financeiras de que precisa”.

b) Violação dos direitos autonómicos na participação das receitas dos impostos estaduais gerados e cobrados nas regiões autónomas

A este propósito é alegada uma orientação constitucional geral, segundo a qual a autonomia regional não se concebe sem uma autonomia financeira, “pela qual as Regiões Autónomas pudessem dispor de receitas próprias, nos vários tipos de receitas financeiras existentes”. No entender do Requerente, “resulta evidente que a partilha, ainda que limitada, de uma receita regional com os municípios — no caso das receitas de IRS gerado e cobrado na Região Autónoma da Madeira — não se afigura conforme a esta orientação constitucional”.

c) Violação do direito, constitucional e legal, de audição das regiões autónomas

Por último, é invocado um vício de natureza procedimental resultante de a “Região Autónoma da Madeira não ter sido devidamente auscultada na instrução do procedimento legislativo de elaboração da Lei do Orçamento de Estado para 2007” [certamente um lapso do autor do pedido, pois do que se trata é da nova Lei das Finanças Locais], o que consubstancia a violação do direito de audição consagrado no artigo 229.º, n.º 2, da CRP, e concretizado nos artigos 90.º e seguintes do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (doravante EPA-RAM — aprovado pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto) e na Lei de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas (Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto). De forma mais concreta, é referido que um tal direito constitucional e legalmente consagrado não foi respeitado no caso em análise, uma vez que a “Assembleia da República não voltou a ouvir a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira após ter introduzido alterações substanciais no texto que viria a ser a versão final da Lei das Finanças Locais em comparação com a versão inicialmente apresentada”. Deste modo, prossegue-se, “a omissão de uma segunda audição por parte da Assembleia da República infringiu por completo o núcleo essencial deste direito de audição, ao não lhe [à Assembleia Regional] ter dado a oportunidade de uma segunda pronúncia, e impedindo-se assim de levar à consideração do decisor legislativo novos argumentos que este eventualmente devesse ponderar para assumir uma solução definitiva”. Este “segundo dever adicional de audição, que corresponde a um direito adicional de pronúncia por parte da Assembleia Legislativa” decorre de forma inequívoca da Lei n.º 40/96, mais concretamente do seu artigo 7.º (realce nosso)

#### 3.2 — De ilegalidade

São apontados dois fundamentos para a ilegalidade das normas em questão:

a) Violação da norma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira que garante a totalidade da receita gerada no território regional em sede de IRS

Quanto a este específico fundamento, invoca-se que não foi respeitado o n.º 1 do artigo 112.º (Receitas fiscais) do EPA-RAM, o qual estabelece que “são receitas fiscais da Região, nos termos da lei, as relativas ou que resultem, nomeadamente, dos seguintes impostos: a) Do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares”.

Argumenta-se que esta norma deve ser lida à luz do artigo 107.º, n.º 3, do EPA-RAM, relativo ao poder tributário da Região (“A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da lei, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas”) e, de forma mais genérica, daquela orientação constitucional geral, já mencionada, que se consubstancia na afirmação da autonomia financeira das Regiões Autónomas.

Ora, alega-se que a Lei das Finanças Locais (mais concretamente, aqueles preceitos acima mencionados), “ao determinar a possibilidade de partilhar essa receita, unicamente regional, com os municípios, implica uma derrogação parcial desta norma estatutária, o que se afigura inadmissível”. Inadmissibilidade fundada na circunstância de que “a

norma estatutária tem uma posição reforçada em relação a uma lei comum, como é a Lei das Finanças Locais, dada a função que se reconhece aos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas de, no sistema político regional, valerem como sub-Constituições, assim prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais que não possam valor reforçado”.

b) Violação superveniente da norma da Lei das Finanças das Regiões Autónomas que garante a totalidade da receita gerada na Região da Madeira em sede de IRS

Um outro fundamento de invalidade das normas em análise prende-se com o facto de que elas se tornaram ilegais por força da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

Mais concretamente, elas atentarão contra o artigo 16.º deste diploma legal, nos termos do qual “constitui receita de cada Região Autónoma o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: a) Devido por pessoas singulares consideradas fiscalmente residentes em cada Região, independentemente do local em que exerçam a respectiva actividade”. A leitura deste preceito deverá ser conjugada com o artigo 51.º, n.º 1, do mesmo diploma, o qual dispõe que “as competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos governos e administrações regionais respectivas, compreendem: (...); b) O direito à entrega, pelo Estado, das receitas fiscais que devam pertencer-lhe, de harmonia com o disposto nos artigos 14.º e seguintes”. Entende o autor do pedido que nada é dito, nos incisos invocados, quanto à “possibilidade de a receita regional em causa ser partilhada com o Estado ou com qualquer outra entidade, como seria a hipótese dos municípios. Daí que a sua redução, mesmo que num montante que chegue aos 5%, se afigure ilegal por contradição desta orientação firme da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que tem uma posição prevalecente em relação à Lei das Finanças Locais (...)”.

Para justificar a prevalência da Lei das Finanças das Regiões Autónomas sobre a Lei das Finanças Locais são invocados alguns argumentos.

Antes de mais, o eventual valor reforçado da primeira em relação à segunda (“a haver uma lei de valor reforçado (...) é esta última [Lei das Finanças das Regiões Autónomas] que deve merecer tal qualificação”), fundado no “seu papel complementar, referido constitucionalmente, na definição do regime de autonomia financeira das Regiões Autónomas”.

Num registo algo diferente, invoca-se que, “mesmo abstraindo dessa qualificação”, se torna “imperioso reconhecer o carácter mais específico, no tocante ao regime financeiro das regiões autónomas, das normas que especialmente versam a construção da autonomia financeira regional, incluindo os diversos tipos de receitas das Regiões Autónomas, tarefa de que melhor se desincumbem naturalmente os Estatutos Político-Administrativos e a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, do que a Lei das Finanças Locais”.

Por último, e deslizando para o plano da aplicação das leis no tempo, alega-se que, apesar de a Lei das Finanças Locais e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas terem entrado em vigor no mesmo dia, “ambas assim retroagindo ao dia 1 de Janeiro de 2007”, a verdade é que se deve considerar que a última é “uma lei posterior (...), dado que o critério de desempate para uma vigência que começou no mesmo dia só pode ser o da posteridade da respectiva publicação, tendo a Lei das Finanças das Regiões Autónomas sido publicada depois — em 19 de Fevereiro de 2007 — do dia em que foi publicada a Lei das Finanças Locais — em 15 de Janeiro de 2007, querendo isso dizer que, no conflito inter-normativo, vai prevalecer a norma posterior sobre a norma anterior”.

#### 4 — Resposta do autor da norma

Notificado, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia da República informou que, em defesa do exercício das suas competências, apenas cuidará, na sua resposta, da questão da alegada violação do direito de audição das Regiões Autónomas, a qual rejeita. Quanto aos outros fundamentos de inconstitucionalidade e ilegalidade invocados pelo autor do pedido, deu por reproduzidos os pareceres da Comissão de Orçamento e Finanças e da Comissão do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território relativos à Proposta da Lei n.º 92/X, em ambos se concluindo que “a proposta de Lei n.º 92/X, assim como os projectos de Lei n.º 312/X e n.º 319/X, reinem os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poderem subir a Plenário da Assembleia da República para apreciação na generalidade”.

Reportando-se, portanto, em exclusivo à questão da observância do direito de audição das Regiões Autónomas, e para sustentar a sua posição, o Presidente da Assembleia da República forneceu a cronologia dos acontecimentos, mais concretamente dos passos mais importantes do procedimento legislativo que conduziu à aprovação da Lei das Finanças Locais e que podem interessar à Região Autónoma da Madeira.

Desse circunstanciado relato há a reter o seguinte: a Proposta de Lei n.º 92/X foi enviada, através de ofício, ao Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, em 8 de Setembro de 2006. No dia 6 de Outubro de 2006 foi publicado no Diário da Assembleia da República o Parecer da Comissão do Planeamento e Finanças da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira. A Proposta em apreço foi discutida e aprovada na generalidade nos dias 11 e 12 de Outubro, respectivamente. No dia 16 de Novembro, no termo da discussão na especialidade, procedeu-se à sua votação, também na especialidade, pelo Plenário. No dia 16 de Dezembro de 2006, foi publicado no Diário da Assembleia da República o Decreto n.º 93/X.

Deixando de parte a mera cronologia dos factos, o Presidente da Assembleia da República sustenta a sua posição em três argumentos fundamentais.

Antes de mais, e “como questão prévia à tomada de posição sobre a alegação do requerente”, o Presidente da Assembleia da República chama à colação um “dever de especificação das alterações” e, com base nele, alega que “o Tribunal Constitucional não pode conhecer do pedido nesta parte, pois que o Requerente não especificou quais são as alterações substanciais no texto que viria a ser a versão final da Lei das Finanças Locais em comparação com a versão inicialmente apresentada», limitando-se a fazer alusão às mesmas, ficando o Tribunal Constitucional e demais partes sem saber quais serão as alterações substanciais a que se refere o Requerente”. Nestes termos, e apesar do despacho inicial de admissão do pedido, deve o Tribunal Constitucional rejeitar parcialmente o pedido do requerente pela sua “insuficiência e manifesta obscuridade”.

Admitindo que este argumento não seja suficiente para “se concluir pela rejeição parcial do pedido”, então, apoiando-se na factualidade atrás descrita, reitera que cumpriu o dever de audição das Regiões Autónomas, solicitando aos respectivos órgãos de governo, atempadamente, os devidos pareceres.

Isto é tanto mais evidente quanto é certo que o requerente considera que a violação do núcleo essencial do direito de audição das Regiões Autónomas apenas acontece devido ao facto de não ter ocorrido uma segunda pronúncia por parte da RAM, na sequência das tais “alterações substanciais”.

Ainda assim, caso o Tribunal Constitucional entenda que estes motivos não colhem e, em consonância, não rejeite parcialmente o pedido do requerente, o Presidente da Assembleia da República chama a atenção para a circunstância de que o requerente apenas solicitou ao Tribunal Constitucional que apreciasse a constitucionalidade de três artigos específicos do diploma em análise, não tendo incluído no pedido “— nem no objecto do processo — que fosse declarada a inconstitucionalidade global da Lei n.º 2/2007”. Deste modo, entende o Presidente da Assembleia da República que “deve o tribunal rejeitar, nesta parte, o pedido do Requerente”.

Se assim não o entender, então, “o Tribunal Constitucional estará limitado a fazer um julgamento sobre a alegada alteração substancial da primeira versão, apenas tendo como objecto de ponderação os artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei das Finanças Locais”. Isto, uma vez que, no seu pedido, o requerente circunscreveu a apreciação da constitucionalidade a esses mesmos preceitos e não a outros. Ora, como defende o Presidente da Assembleia da República, em virtude do n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, “o Tribunal Constitucional só tem poderes jurisdicionais para «declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida», daqui decorrendo que todas as alterações efectuadas aos restantes artigos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, não podem ser tidas em consideração pelo Tribunal Constitucional, contrariamente ao que parece decorrer das alegações do Requerente”.

Dito isto, o Presidente da Assembleia da República passa a demonstrar que, no que respeita aos preceitos objecto de apreciação no pedido, não se verifica qualquer alteração substancial em relação à versão inicial da nova Lei das Finanças Locais.

Assim, quanto ao artigo 59.º, “ele é exactamente igual ao artigo 59.º da Proposta de Lei n.º 92/X, de 16 de Novembro — logo, daqui não resulta qualquer alteração substancial”.

No que respeita à alínea c) do artigo 19.º, “ela corresponde à concentração numa única alínea das alíneas c) e d) do artigo 19.º da Proposta de Lei n.º 92/X, de 16 de Novembro — logo, daqui não resulta qualquer alteração substancial”.

Por último, quanto ao artigo 20.º, “ele corresponde ao artigo 20.º da Proposta de Lei n.º 92/X, de 16 de Novembro, salvo o ajuste percentual no seu n.º 1, ajuste esse que apenas decorre da fusão das alíneas c) e d) do artigo 19.º da Proposta de Lei n.º 92/X, de 16 de Novembro — logo, também daqui não resulta qualquer alteração substancial”.

Em face do exposto, cabe apenas concluir “não terem existido, com directa influência no objecto deste processo, quaisquer alterações substanciais que determinassem uma nova audição dos órgãos regionais e, por esse motivo, deve improceder o pedido do Requerente quando invoca

ter existido uma violação do direito constitucional e legal de audição das regiões autónomas”.

Em jeito de conclusão, refere o Presidente da Assembleia da República que “*ciente das competências regionais existentes sobre esta matéria, o n.º 3 do artigo 63.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, estabelece especificamente que a aplicação, nas Regiões Autónomas, dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei das Finanças Locais (...), efectua-se mediante decreto legislativo regional*”.

#### 5 — O memorando

Discutido em Plenário o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, da LTC, e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir de harmonia com o que então se estabeleceu.

### II — Fundamentação. — 5 — Questões prévias.

#### 5.1 — Delimitação do objecto do pedido

Antes de mais, importa salientar que resulta de toda a argumentação apresentada pelo requerente que este não pretendeu questionar a constitucionalidade da fórmula (ou parte dela) de cálculo das transferências do orçamento do Estado para os municípios, contida nos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007. Efectivamente, apenas foi colocada em crise a sua aplicação às Regiões Autónomas, no caso concreto, à Região Autónoma da Madeira (RAM). Deste modo, a actuação deste Tribunal no presente caso limitar-se-á, nos termos do pedido, à apreciação da questão da aplicação à Região Autónoma da Madeira do regime de transferências contido nas normas em apreço.

#### 5.2 — Legitimidade do requerente

De acordo com o disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP, os Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas possuem legitimidade processual activa no âmbito do processo de fiscalização abstracta sucessiva, estando, contudo, essa legitimidade materialmente limitada.

Assim, podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de normas, quando o pedido “*se fundar em violação dos direitos das regiões autónomas*”.

Este pressuposto está verificado, no caso em análise, pelo que, no que respeita às três questões de constitucionalidade levantadas pelo autor do pedido, não se suscitam dúvidas quanto à sua legitimidade processual activa.

No que se refere ao pedido de declaração de ilegalidade, aquela norma constitucional condiciona a legitimidade, entre outros, dos Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os quais apenas poderão requerer a declaração de ilegalidade das normas quando esteja em causa a “*violação dos respectivos estatutos*”.

Cumpre deste modo averiguar se as situações de ilegalidade em causa resultam da violação do Estatuto da Região Autónoma da Madeira.

Quanto ao primeiro fundamento, a norma que estipula que são receitas fiscais da Região aquelas relacionadas ou que resultem, nomeadamente, do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, está plasmada no artigo 112.º, n.º 1, do EPA-RAM — o qual, como refere o requerente, deve ser lido à luz do artigo 107.º, n.º 3, do mesmo estatuto —, pelo que, de um ponto de vista estritamente formal, foi observado o requisito material de legitimidade processual activa contido no artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da CRP.

Porém, pelas razões que indicaremos adiante (n.º 8.4.), não se justifica o tratamento autónomo da alegada ilegalidade por violação do artigo 112.º do EPA-RAM.

Situação distinta é aquela que se verifica em relação ao segundo fundamento invocado. Efectivamente, o que está em discussão é a alegada violação, por parte da Lei das Finanças Locais, da Lei das Finanças Regionais. Independentemente da averiguação sobre a natureza reforçada da lei que é reputada de parâmetro de validade das normas em apreciação, a verdade é que não está em causa a violação de nenhuma norma do EPA-RAM. Em consonância, há que concluir pela falta de legitimidade processual activa do Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira relativamente a esta específica causa de pedir, pela simples razão que aquela lei alegadamente violada em algumas das suas disposições não integra o EPA-RAM, em suma, não integra um estatuto político-administrativo, conforme exigido pela parte final da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP.

Dito isto, cabe apreciar os fundamentos de inconstitucionalidade invocados pelo autor do pedido.

5.3 — Conexão entre os três preceitos cuja inconstitucionalidade se suscita

Uma última nota, porém, no que respeita à apreciação do pedido de fiscalização. Uma vez que existe uma conexão instrumental necessária entre os três preceitos agora sindicados, o Tribunal irá dar particular relevância ao artigo 19.º, n.º 1, alínea c), sendo certo que o juízo que acerca dele fará valerá, *mutatis mutandis*, para os restantes preceitos.

6 — Da alegada inconstitucionalidade por violação do dever de audição das regiões autónomas

O requerente invoca o desrespeito pelo dever, de fonte, simultaneamente, constitucional e legal, de audição das Regiões Autónomas consagrado, respectivamente, nos artigos 229.º, n.º 2, da CRP (“*Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional*”), e 2.º da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das regiões autónomas (“*1 — A Assembleia da República e o Governo ouvem os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respectiva competência que às regiões digam respeito*”).

As normas estatutárias da Região Autónoma da Madeira não determinam expressamente o dever de audição sobre alterações, entretanto, introduzidas em iniciativa legislativa já alvo de audição pelos órgãos próprios da região, limitando-se o artigo 89.º, n.º 1, do EPA-RAM a fixar que “*1 — A Assembleia e o Governo da República ouvem os órgãos de governo próprio da Região Autónoma sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respectiva competência que à região diga respeito*”.

No caso vertente, o que é questionado pelo requerente é o facto de não ter sido facultada à Assembleia Legislativa da RAM a oportunidade de uma segunda pronúncia, a qual se tornaria necessária pelo facto de a proposta de lei inicial ter sofrido substanciais alterações aquando da fase de discussão e aprovação na Assembleia da República. Verificada esta circunstância, haveria um dever adicional de audição que não teria sido respeitado. É, pois, sobre esta particular questão que este Tribunal se deverá pronunciar.

Os preceitos, constitucional e estatutário, mencionam de forma genérica este dever de audição, não se referindo, nomeadamente, a um segundo dever de audição ou de audição adicional em virtude de se verificarem alterações substanciais entre a versão inicial e a versão final do texto legislativo proposto. Assim, torna-se necessário averiguar qual o objecto e a extensão do dever de audição, para que se possa avaliar, perante um caso concreto, se foi ou não preservado o sentido útil da imposição constitucional. Antes disso, porém, deve notar-se que nem todo o comportamento omissivo neste domínio acarretará, *per se*, uma inconstitucionalidade. Para que isso se verifique, é necessário que o exercício do direito de audição constitucionalmente consagrado resulte comprometido, esvaziado de sentido.

O requerente não goza de legitimidade processual para formular um pedido de fiscalização da ilegalidade fundada na divergência entre as normas que constituem objecto do presente pedido e as normas constantes da Lei n.º 40/96, pelo que este Tribunal não pode dela conhecer. Acresce que, ainda que a lei infra-constitucional possa dispor de modo diferente — ou, neste caso, mais amplo —, a interpretação dos enunciados constitucional e estatutário não podem — nem devem — submeter-se ao crivo do legislador ordinário. Ou seja, a boa exegese do sentido normativo adoptado pelo legislador constitucional não pode ceder, sequer por maior facilidade argumentativa, à constatação de que o legislador ordinário já regulou tal matéria.

Importa assim extrair um sentido normativo autónomo, de matriz exclusivamente constitucional.

O Tribunal Constitucional já teve oportunidade de clarificar esta questão, nomeadamente no seu Acórdão n.º 105/2002, em termos que seriam retomados pelo Acórdão n.º 551/2007. Neste último, pode ler-se que:

“A Constituição nada dispõe acerca do procedimento de audição das regiões autónomas. Essa matéria encontra-se regulada em legislação ordinária, designadamente na Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, nos artigos 89.º a 92.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e nos artigos 78.º a 80.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Também o artigo 152.º do Regimento da Assembleia da República (aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/93, de 2 de Março, e alterado pelas Resoluções da Assembleia da República n.º 15/96, de 2 de Maio, n.º 3/99, de 20 de Janeiro, n.º 75/99, de 25 de Novembro, e n.º 2/2003, de 17 de Janeiro) e o artigo 23.º do Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, e alterado pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 186/2005, de 6 de Dezembro, e n.º 64/2006, de 18 de Maio) tratam do procedimento de audição das regiões autónomas.

Do desrespeito dessas regras não se extrai automaticamente uma conclusão de inconstitucionalidade (cf., neste sentido, os Acórdãos n.º 670/99 e, sobretudo, n.º 529/2001). Como se disse neste último acórdão, “*decisivo para tal efeito, em último termo, é saber se, em cada caso, se observou, ou não, um procedimento capaz de corresponder ao sentido da exigência do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição*”.

Assim, na medida em que o incumprimento daquelas regras comprometa o exercício do direito constitucional de audição, coloca-se um problema de constitucionalidade. É exactamente isso que sucede no presente processo, visto que o requerente sustenta ter sido violado o direito de audição das regiões autónomas, por não ter sido cumprido o procedimento fixado no artigo 7.º da Lei n.º 40/96. Esta norma dispõe o seguinte:

Sempre que a audição tenha incidido sobre proposta concreta à qual venham a ser introduzidas alterações que a torne substancialmente diferente ou inovatória devem ser remetidas aos órgãos de governo próprio cópia das mesmas e a respectiva justificação.

O Tribunal tem entendido (cf., designadamente, os Acórdãos n.º 264/86, n.º 125/87 e n.º 105/2002, Acórdãos do Tribunal Constitucional, 8.º Vol., pp. 169 e sgg., 9.º Vol., pp. 287 e sgg., 52.º Vol., pp. 135 e sgg., respectivamente) que os órgãos de governo próprio das regiões autónomas não têm que ser novamente ouvidos quando a alteração da proposta de lei consubstancia uma mera variação (sem dilatação) do âmbito temático e problemático das matérias reguladas na iniciativa legislativa originária.

Ora, se (a contrario) os órgãos de governo regionais devem ser novamente ouvidos quando ocorre uma ampliação do elenco de matérias reguladas na proposta de lei originária, o mesmo deverá suceder quando há uma ampliação do âmbito de aplicação do regime fixado, que seja relevante para as regiões autónomas.

É o caso, por exemplo, da introdução de disposições especiais para as regiões autónomas — como diz Jorge Miranda (obra citada, p. 791), «parece indiscutível que, se um projecto ou proposta de lei não contiver nenhuma disposição especial para uma região autónoma e ela surgir através de um texto de substituição ou de uma proposta de alteração, a Assembleia Legislativa Regional terá de ser consultada». É também o caso da ampliação do conjunto de normas aplicável às regiões autónomas, que ocorre no processo sub iudice».

No caso em apreço, os órgãos de governo regional apenas foram ouvidos uma vez. Quanto às alegadas alterações substanciais, que o recorrente não especifica, não podem considerar-se verificadas em relação aos preceitos da Lei das Finanças Locais agora em análise.

Conforme bem notado pelo órgão autor da norma, o enunciado normativo constante do artigo 59.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, é exactamente igual ao constante do artigo 59.º da Proposta de Lei n.º 93/X, de 16 de Novembro. Por sua vez, a alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, limita-se a corresponder à concentração numa só das alíneas c) e d) do artigo 19.º da referida proposta de lei, com implicações no próprio n.º 1 do artigo 20.º daquele diploma legal, não tendo os restantes números desse preceito sofrido qualquer alteração. Em sede de discussão em Assembleia da República, foi decidido um ajuste percentual relativo ao montante da participação variável do IRS — dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição — de que os municípios passam a dispor, tendo-se colocado termo à participação fixa. Efectivamente, enquanto que na Proposta n.º 92/X a fórmula apresentada previa uma parcela fixa de 2% e uma parcela variável que podia chegar aos 3%, na versão final do que se fala é de uma participação variável até 5%. Daqui decorre, aliás, que a nova redacção daquelas normas se afigura mais favorável aos interesses das regiões autónomas — interesse nestes autos representado pelo recorrente — na medida em que a versão final e em vigor da Lei n.º 2/2007 eliminou a parcela fixa da participação no IRS, significando isso que — em abstracto — uma percentagem que seria obrigatoriamente de 2%, pode fixar-se em valor inferior àquele.

Assim sendo, e à luz da anterior jurisprudência deste Tribunal, que aqui se reitera, não há razão para afirmar que houve violação do artigo 229.º, n.º 2, da CRP, que consagra o direito constitucional de audição das regiões autónomas, uma vez que a leitura da versão final da Lei das Finanças Locais permite concluir que não se regista qualquer alteração substancial nos preceitos em análise.

7 — Da alegada inconstitucionalidade por violação do dever de solidariedade do Estado para com as Regiões Autónomas

O Tribunal Constitucional pronunciou-se muito recentemente, no Acórdão n.º 581/2007, sobre a melhor interpretação — e, portanto, sobre o exacto alcance — deste dever de solidariedade do Estado para com as regiões autónomas, interpretação essa que aqui se retoma sem reservas.

Em todo o caso, resta afirmar que com este novo modo de cálculo vai manter-se inalterado o fluxo de transferências do Estado central para as entidades sedeadas nas regiões autónomas; pelo que se pode concluir que com a medida legislativa em apreciação não resulta beliscado o dever de solidariedade do Estado para com as Regiões dos Açores e da Madeira, nem sequer na sua versão mais redutora — não acolhida por este Tribunal —, que o concebe como um dever do Estado exclusivamente direccionado, num só sentido, para as regiões autónomas.

Deste modo, entende o Tribunal Constitucional que não devem ser declaradas inconstitucionais, com este particular fundamento, as normas contidas nos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007.

8 — Da alegada inconstitucionalidade por violação dos direitos autonómicos na participação das receitas dos impostos estaduais gerados e cobrados nas Regiões Autónomas.

8.1 — Cumpre agora apreciar o terceiro fundamento invocado pela Assembleia Legislativa da RAM. Para isso, torna-se imprescindível tomar em consideração uma série de aspectos que se articulam entre si. Antes de se focar cada um deles, é bom que se diga que a opção constitucional pela descentralização financeira das Regiões Autónomas e das autarquias conduziu a uma estrutura plural das finanças públicas. Com isto se quer alertar para o facto de que as alterações introduzidas num dos níveis territoriais das finanças públicas podem causar interferências num outro nível. No fundo, é disto que se trata no caso agora em análise: houve uma alteração na nova Lei das Finanças Locais que, alegadamente, colidiu com a autonomia financeira das Regiões Autónomas.

Antes de mais, é importante analisar o modelo de financiamento das autarquias locais, mais concretamente, aquilo que a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007) trouxe em termos de novidade quanto ao modelo de transferências do Estado para os municípios.

O artigo 6.º da CRP, ao mesmo tempo que afirma que o Estado português é um Estado unitário, reconhece a autonomia política das Regiões Autónomas e a autonomia administrativo-financeira das autarquias locais. No respeitante a estas últimas, o artigo 238.º, em nome dessa autonomia administrativo-financeira, assegura-lhes um património e finanças próprios. As autarquias devem dispor de receitas suficientes para poderem levar a bom termo as suas atribuições (princípio constitucional da autonomia financeira autárquica), podendo elas resultar de receitas próprias ou de transferências com origem no Orçamento do Estado. No que toca às transferências — o único aspecto relevante para o caso em apreço —, o Estado central todos os anos, através do Orçamento do Estado, transfere para as autarquias um montante calculado com base na Lei das Finanças Locais e previsto no Orçamento do Estado.

A nova Lei das Finanças Locais veio alterar, em parte, as regras de financiamento dos municípios, invocando uma maior autonomia, mas também, e porventura, fundamentalmente, correspondendo a uma maior responsabilização (*accountability*) financeira dos municípios. Mais concretamente, veio modificar o mecanismo de cálculo das transferências do Estado para os municípios.

De acordo com a anterior Lei das Finanças Locais, o respectivo artigo 10.º, n.º 1, estabelecia o seguinte:

“1. Os municípios têm direito a uma participação em impostos do Estado equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA.”

Deve dizer-se que, em virtude da reserva regional de receitas cobradas e geradas no respectivo território, consagrada no artigo 227.º, n.º 1, alínea j) CRP, não estavam envolvidas neste cálculo as receitas de IRS cobradas nas Regiões Autónomas.

Com a nova Lei das Finanças Locais, o cálculo passou a ser feito do seguinte modo (artigo 19.º, n.º 1):

“1. A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação:

a) Uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA);

b) Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;

c) Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.”

Como se vê, com esta nova fórmula de cálculo das transferências do Estado para as autarquias, os municípios passaram a ter o direito a uma participação na cobrança do IRS, um imposto nacional. Parte das receitas de IRS de que os municípios beneficiam vão podê-la cobrar directamente no respectivo território, enquanto antes do actual regime jurídico-financeiro beneficiavam apenas a título indirecto. Para além disso, os municípios passaram a ter a faculdade de prescindir de parte das transferências de verbas do Estado, alcançando esse objectivo através

da desoneração dos contribuintes residentes nos seus territórios, por via de deduções à colecta (e não de abatimentos ao rendimento colectável).

8.2 — O artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP determina que as regiões possuem, entre outros poderes, o de “*dispor, nos termos dos estatutos e da lei das finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas*”.

Em face do preceituado, impõe-se, em primeiro lugar, indagar sobre qual o exacto alcance da reserva regional das receitas geradas e cobradas nas Regiões Autónomas no âmbito da sua autonomia financeira. Em segundo lugar, se essa reserva regional resulta afectada pela aplicação dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007.

Começando pela primeira questão, há que reter que, apesar do carácter genérico do texto do artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP, a norma nela contida tem obrigatoriamente que ser lida à luz da autonomia das Regiões Autónomas, nomeadamente da sua autonomia financeira, constitucionalmente consagrada. Assim sendo, a melhor leitura a fazer da reserva regional das receitas tributárias das Regiões Autónomas, é a de que elas se destinam a financiar, na íntegra, o orçamento regional. Atente-se nas palavras de Lobo Xavier a propósito da reserva regional tributária: “*O artigo 229.º, n.º 1, alínea a), “outorga às regiões uma autêntica autonomia financeira, permitindo-lhes afectar as receitas próprias às suas despesas — no fundo, trata-se da liberdade de conformação de um orçamento próprio —, ao mesmo tempo que esclarece serem receitas próprias regionais as receitas cobradas no respectivo território. Esta afectação das receitas do Estado dá a medida de uma opção expressa do legislador constituinte sobre o que entende ser o mínimo de contribuição da República para a «correção das desigualdades derivadas da insularidade»: é que, se os impostos cobrados nas regiões se destinam obrigatoriamente ao financiamento dos orçamentos regionais, isso significa, nomeadamente, que os residentes nas ilhas não contribuem para as despesas gerais do Estado português” (ob. cit., p. 174).*

Embora não esteja em apreciação, nesta sede, a eventual violação da mais recente Lei das Finanças Regionais, não poderá deixar de se mencionar o facto de neste diploma, mais concretamente no seu artigo 51.º, n.º 1, alínea b), se dispor que “*as competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos governos e administrações regionais respectivas, compreendem: (...) b) O direito à entrega, pelo Estado, das receitas fiscais que devam pertencer-lhes de harmonia com o disposto nos artigos 14.º e seguintes*” — assim se reforçando o entendimento de que as receitas tributárias em causa são receitas do orçamento regional.

8.3 — Assim delimitado o exacto alcance da reserva regional das receitas geradas e cobradas nas Regiões Autónomas, acolhendo-se a interpretação segundo a qual as receitas aí geradas e cobradas são, na sua íntegra, receitas dos orçamentos regionais, nem por isso se pode concluir que os artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da actual Lei das Finanças Locais, que consagram a nova fórmula de cálculo das transferências do Estado para os municípios (que, como se viu, prevê uma participação variável dos mesmos no IRS, ou seja, que permite uma ‘municipalização’ de uma pequena parcela das transferências estaduais relativas ao IRS, podendo os municípios abdicar de uma parte dessa transferência ou tão só modular ou diferenciar localmente o IRS, as respectivas prestações), vieram chocar com a ‘localização’ dos impostos nas Regiões Autónomas. Isto porque aqueles preceitos, *per se*, são inoperantes em relação às Regiões Autónomas. Com efeito, a aplicação do regime neles contido efectuar-se-á, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º daquele diploma legal, através de um decreto legislativo regional. Esta última disposição introduziu um mecanismo que não permite acolher o raciocínio do Requerente quanto à inconstitucionalidade dos preceitos que constituem o objecto do seu pedido de fiscalização. Pela simples razão de que o mesmo apenas questiona a aplicação do regime neles previsto (e não o regime em si) às Regiões Autónomas, e esta não decorre dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007, mas de um decreto legislativo regional que venha a ser criado pelas competentes assembleias legislativas regionais com vista a torná-lo operativo nas respectivas regiões. Isto decorre de forma clara do n.º 3 do artigo 63.º, o qual abre uma excepção, quanto a este específico aspecto, à aplicabilidade directa do diploma das finanças locais às Regiões Autónomas prevista no n.º 1 da mesma disposição.

Assim sendo, não é possível sustentar a violação, pelos artigos 19.º, n.º 1, 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007, de uma norma constitucional, mais concretamente do artigo 227.º, n.º 1, alínea j), pois os orçamentos das Regiões Autónomas apenas verão escapar receitas que lhes estavam originariamente — de acordo com o texto constitucional — destinadas, se essa for a vontade expressa dos competentes órgãos regionais, plasmada num decreto legislativo regional. Como bem refere o recente Acórdão n.º 551/2007, que, por sua vez, cita o Acórdão n.º 403/89, no qual se afirma o seguinte: “*(...) o exercício pelos órgãos regionais da faculdade*

*de impugnação da constitucionalidade de normas dimanadas de órgãos de soberania pressupõe uma legitimidade qualificada pela violação de direitos das regiões. É precisamente a circunstância de ser accionado, por esta via, um poder de garantia dos poderes das regiões, que fornece o critério de determinação do âmbito do pedido. Só têm (devem) ser consideradas as normas que (...) violem direitos constitucionalmente conferidos às regiões e na medida em que essas normas se destinem a nelas ser aplicadas (...)*”.

Não ocorrendo uma tal violação, nos termos referidos, dos artigos cuja constitucionalidade vem impugnada, há assim que negar procedência ao pedido do Requerente.

8.4 — Aqui chegados, importa notar que não faz sentido tratar autonomamente a alegada ilegalidade por violação do artigo 112.º do EPA-RAM.

Com efeito, do confronto entre o artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da CRP e o artigo 112.º do EPA-RAM não resulta qualquer discrepância significativa de sentido normativo, sendo que a norma constitucional já assegura expressamente que as Regiões Autónomas gozam do direito de dispor das receitas fiscais cobradas nos respectivos territórios arquipelágicos, pelo que se decide não conhecer do pedido de ilegalidade que se funda na violação do artigo 112.º, n.º 1, do EPA-RAM.

III — **Decisão.** — 9 — Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- Não conhecer, por falta de legitimidade do requerente, do pedido de declaração de ilegalidade fundado na violação do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas;
- Não declarar a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007, na sua aplicação aos Municípios da Região Autónoma da Madeira;
- Não conhecer do pedido de declaração de ilegalidade fundado na violação do artigo 112.º, n.º 1, do EPA-RAM.

Lisboa, 14 de Outubro de 2008. — *Ana Maria Guerra Martins* (relatora) — *Joaquim de Sousa Ribeiro* — *Benjamim Rodrigues* — *Carlos Fernandes Cadilha* — *Maria Lúcia Amaral* — *Maria João Antunes* — *Gil Galvão* — *João Cura Mariano* — *Vitor Gomes* — *José Borges Soeiro* — *Carlos Pamplona de Oliveira* (com declaração) — *Mário José de Araiya Torres* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

#### Declaração de voto

Voto no sentido da não inconstitucionalidade das normas em apreço por razões não coincidentes com os fundamentos do presente acórdão.

Com efeito, prevendo-se no n.º 3 do artigo 63.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro) que “*a aplicação às Regiões Autónomas do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º e no artigo 20.º [...] efectua-se mediante decreto legislativo regional*”, parece-me claro que estes últimos preceitos e, por inevitável arrastamento, o também questionado artigo 59.º da mesma LFL, só poderão vigorar na Região por força de acto legislativo regional e nunca por vocação própria, como faz supor o pedido formulado.

Afastado o pressuposto essencial em que se apoia tal pedido, e sendo então manifesta a sua improcedência — assim interpretadas as normas não têm sequer virtualidade para interferir com os direitos regionais invocados —, tornar-se-iam desnecessárias as observações recolhidas no acórdão sobre o dever de solidariedade do Estado para com as Regiões e sobre a participação regional nas receitas tributárias geradas na Região, ponderações que, de resto, não acompanho inteiramente. — *Carlos Pamplona de Oliveira*.

#### Declaração de voto

Votei vencido por considerar que as normas dos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), 20.º e 59.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), violam o disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 112.º, n.º 1, alínea a), lido à luz do artigo 107.º, n.º 3, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto (EPARAM), e que à verificação dessa violação não obsta o disposto no n.º 3 do artigo 63.º da Lei n.º 2/2007.

O precedente Acórdão reconhece expressamente que das citadas disposições constitucional e estatutárias resulta que constituem receitas próprias da Região Autónoma da Madeira (RAM), especificamente afectas, na íntegra, ao financiamento do orçamento regional, as provenientes do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) cobrado na Região, cabendo exclusivamente à RAM o poder de disposição dessas receitas fiscais.

E também reconhece que, enquanto na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), no cálculo da participação dos mu-

nicipios nas receitas de impostos do Estado, prevista no seu artigo 10.º, n.º 1, não estavam envolvidas as receitas de IRS cobradas nas Regiões Autónomas, a situação alterou-se com a nova Lei das Finanças Locais, que, por força das normas questionadas no presente processo, não contempla similar restrição. Isto é: à partida, da aplicação das novas regras resulta que por uma lei comum da Assembleia da República foi retirada às Regiões Autónomas e atribuída aos municípios que as integram (mas que com elas se não confundem) uma parcela de uma receita que, nos termos constitucionais e estatutários, constituía receita própria das Regiões, se destinava, na íntegra, a financiar os respectivos orçamentos regionais e sobre a qual apenas os órgãos regionais podiam dispor.

A decisão do Tribunal de não declaração da inconstitucionalidade decorrente da exposta violação de direitos constitucionais das Regiões Autónomas assenta exclusivamente no entendimento de que os preceitos questionados “são inoperantes em relação às Regiões Autónomas”, porquanto “a aplicação do regime neles contido efectuar-se-á, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º daquele diploma legal, através de um decreto legislativo regional” e, assim, “os orçamentos das Regiões Autónomas apenas verão escapar receitas que lhes estavam originariamente — de acordo com o texto constitucional — destinadas, se essa for a vontade expressa dos competentes órgãos regionais, plasmada num decreto legislativo regional”.

Porém, não atribuo à norma do n.º 3 do artigo 63.º da Lei n.º 2/2007 o sentido que o precedente Acórdão lhe confere. É para mim claro que as normas questionadas encerram em si, de forma definitiva, a opção legislativa de, na nova fórmula de cálculo das receitas do IRS a atribuir aos municípios, se englobarem as receitas desse imposto cobradas nas Regiões Autónomas. A decisão legislativa está tomada, proclamando-se no n.º 1 do citado artigo 63.º que “a presente lei é directamente aplicável aos municípios e freguesias das Regiões Autónomas”. O subseqüente n.º 3 [que não constava da Proposta de Lei n.º 92/X, cujo artigo 63.º dispunha: “1 — A presente lei é directamente aplicável aos municípios e freguesias das regiões autónomas, com as adaptações previstas nos números seguintes. 2 — A transferência de competências para os municípios das regiões autónomas, bem como o seu financiamento, designadamente mediante o ajustamento do montante e critérios de repartição do FSM, efectua-se nos termos a prever em decreto legislativo das assembleias legislativas regionais respectivas. 3 — Tendo em conta as especificidades das regiões autónomas, as assembleias legislativas regionais podem definir as formas de cooperação técnica e financeira entre as regiões e os seus municípios.”] desse preceito não confere às Regiões Autónomas liberdade para decidir da aplicação, ou não, do novo regime: ele determina que “a aplicação [que se dá por adquirida] às Regiões Autónomas do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º e no artigo 20.º da presente lei efectua-se mediante decreto legislativo regional”. Mais: não é conferido, pelo n.º 3 do artigo 63.º citado, qualquer liberdade de modelação da aplicação do regime consagrado nos artigos 19.º, n.º 1, alínea c), e 20.º. Trata-se de uma injunção de legislar e de legislar num sentido pré-determinado, imposta aos legisladores regionais, por eventualmente se ter entendido que seria demasiado flagrante e ostensiva a violação da autonomia financeira regional, constitucionalmente consagrada, se o legislador comum nacional operasse directamente uma retirada de receitas que, nos termos constitucionais e estatutários, são próprias das Regiões Autónomas, e a atribuisse aos municípios. Mas, a meu ver, não é por esse artifício que se salva a inconstitucionalidade da solução: tanto viola a autonomia financeira constitucionalmente assegurada às Regiões Autónomas uma lei comum da Assembleia da República que lhes retira uma receita própria, como uma lei comum da Assembleia da República que dirige às Regiões Autónomas uma injunção de legislar que tem necessariamente o mesmo efeito de privação de receitas próprias (sendo, aliás, configurável a possibilidade de, perante o incumprimento ou a injustificada demora no cumprimento deste dever de legislar por parte dos parlamentos regionais — admitindo que tal dever fosse constitucionalmente conforme —, os municípios que vêm o seu direito de participação nas receitas do IRS, consagrado na nova Lei das Finanças Locais, negado por omissão legislativa regional, accionarem a responsabilidade dos órgãos legislativos regionais pelo prejuízo patrimonial causado). — *Mário José de Araújo Torres*.

## TRIBUNAL DE CONTAS

### Direcção-Geral

#### Aviso n.º 27417/2008

1 — Faz-se público que, autorizado por meu despacho de 07 de Novembro de 2008, exarado no uso de competência delegada nos termos do despacho n.º 25 035/2007, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 210, de 31 de Outubro, se encontra aberto, pelo prazo de 10

dias úteis contados a partir da data da publicação do presente Aviso, concurso interno de acesso geral com vista ao provimento de um lugar da categoria de assessor de arquivo da carreira técnica superior de arquivo do grupo de pessoal técnico superior do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, aprovado, nos termos do n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro, pela Portaria n.º 1100/99, de 21 de Dezembro.

2 — O concurso visa exclusivamente o provimento de um lugar na categoria referida, caducando com o respectivo preenchimento.

3 — Foi dado cumprimento ao disposto no artigo 41.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, tendo a BEP informado, em 7-10-2008, da inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial.

4 — O conteúdo funcional do lugar a preencher consiste no estabelecimento e aplicação de critérios de gestão de documentos, na avaliação e organização da documentação de fundos públicos e privados com interesse administrativo, probatório e cultural, tais como documentos textuais, cartográficos, áudio-visuais e legíveis por máquina, de acordo com sistemas de classificação definidos a partir do estudo da instituição produtora da documentação; na orientação e elaboração de instrumentos de descrição de documentação, tais como guias, inventários, catálogos e índices; no apoio ao utilizador na pesquisa de registos e documentos; na promoção de acções de difusão, na execução ou direcção de trabalhos, tendo em vista a conservação e restauro de documentos, e, ainda, a coordenação e supervisão do pessoal afecto à função de apoio técnico de arquivista.

5 — O local de trabalho situa-se na sede da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ou noutra dependência existente em Lisboa.

O pessoal dos serviços de apoio do Tribunal de Contas está sujeito ao dever de disponibilidade permanente.

6 — São requisitos gerais e especiais de admissão a este concurso, cumulativamente:

Os referidos no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho;

A detenção da categoria de técnico superior de arquivo principal há, pelo menos, três anos classificados de Muito bom ou cinco anos classificados de Bom, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de Julho.

7 — A admissão a concurso deverá ser requerida ao Director-Geral do Tribunal de Contas, nos termos legais previstos relativamente às comunicações aos serviços ou organismos públicos ou, ainda, em impresso tipo a solicitar, pessoalmente, à Secção de Pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, Avenida da República, 65, piso intermédio, ou pelo correio para Avenida Barbosa do Bocage, n.º 61, 1069-045 Lisboa. O requerimento e os documentos referidos no ponto n.º 6.2 deverão ser entregues em mão ou enviados em carta registada com aviso de recepção para o mesmo endereço, dentro do prazo referido no n.º 1.

7.1 — Dos requerimentos de admissão deverão constar obrigatoriamente:

- a) Identificação completa (nome, filiação, nacionalidade, naturalidade, data de nascimento, número, local e data de emissão do bilhete de identidade), residência, código postal e telefone;
- b) Habilitações literárias, com indicação da média final da sua conclusão;
- c) Habilitações e qualificações profissionais (cursos de formação e outros);
- d) Indicação da categoria detida, serviço a que pertence, natureza do vínculo e antiguidade na actual categoria, na carreira e na função pública;
- e) Quaisquer outros elementos que os interessados considerem relevantes para a apreciação do seu mérito, ou que possam constituir motivo de preferência legal;
- f) Declaração, sob compromisso de honra, de que o candidato reúne os requisitos gerais de provimento em funções públicas.

7.2 — Os requerimentos deverão ser acompanhados, sob pena de exclusão no caso das alíneas a) e b), da seguinte documentação:

- a) “Curriculum Vitae” pormenorizado, devidamente datado e assinado pelo candidato;
- b) Declaração passada pelo serviço ou organismo de origem, especificando o tempo de serviço na categoria, na carreira e na função pública e a classificação de serviço na sua expressão quantitativa, reportada aos anos relevantes para efeitos de acesso na carreira;
- c) Declaração passada pelo serviço onde foram exercidas as funções durante os anos referidos na alínea b), que descreva as tarefas e responsabilidades cometidas ao candidato.
- d) Documentos comprovativos das acções de formação profissional complementar e da respectiva duração em horas.
- e) Documentos comprovativos dos elementos que os candidatos considerem relevantes para a apreciação do seu mérito ou que possam constituir motivo de preferência legal.