

**AS SECÇÕES REGIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO LUGAR DE ENCONTRO  
ENTRE O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA REGIONAL E O PRINCÍPIO DA TUTELA DA  
LEGALIDADE FINANCEIRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO<sup>26</sup>**

*Pedro Fernández Sánchez<sup>27</sup>*

---

<sup>26</sup> O presente texto resulta, com adaptações, da Palestra realizada na Sessão Solene comemorativa dos 35 anos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 2 de Maio de 2023, na Cidade do Funchal. Agradeço especialmente ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Dr. José Tavares, e ao Senhor Juiz Conselheiro Titular da Secção Regional da Madeira, Dr. Paulo Pereira Gouveia, pelo privilégio concedido com o convite para a participação nesta Sessão Solene.

<sup>27</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



## **§ 1.º Razão de ordem: a conjugação entre dois princípios estruturantes do sistema constitucional**

1. A criação das Secções Regionais do Tribunal de Contas português – hoje assegurada pelo n.º 4 do artigo 214.º da Constituição – satisfaz, há três décadas e meia, uma dupla função que se revela estruturante para o nosso ordenamento constitucional. Ela permitiu conjugar, por um lado, as elevadas funções de um Tribunal de Contas enquanto supremo guardião da legalidade financeira no ordenamento jurídico; e, por outro lado, o propósito constitucional de valorização da autonomia regional, o qual assume uma vertente específica no plano financeiro.

As Secções Regionais surgem, numa palavra, como o lugar de encontro desses dois princípios estruturantes: o princípio da tutela da legalidade financeira e o princípio da autonomia regional.

Concretizem-se brevemente estas duas vertentes, confirmando-se o modo como as Secções Regionais permitem a sua conjugação numa só instituição.

## **§ 2.º A dimensão (geral) da tutela da legalidade financeira**

2. Antes do mais, no tocante ao papel globalmente assumido pelo Tribunal de Contas, seria quase dispensável – porque se trata de um pressuposto indiscutível – recordar o seu peso na protecção da legalidade financeira e na racionalização do modo de utilização dos recursos públicos. Está em causa, com efeito, a intervenção para escrutínio do modo de gestão de meios que não pertencem aos decisores públicos, mas sim à própria comunidade a quem aqueles devem prestar contas<sup>1</sup>.

Essa exigência obriga a convocar uma instituição independente que não deve ficar submetida a qualquer expediente de interferência externa e que assegura o escrutínio do respeito pela legalidade financeira e pelos princípios da economia, eficácia e eficiência na actuação pública<sup>2</sup>. Está em causa,

---

<sup>1</sup> Para desenvolvimentos que aqui não caberiam, cfr., por todos, JOSÉ F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do Visto, em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Actividade de Administração*, Almedina, Coimbra, 1998; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS / JOSÉ F. F. TAVARES, “O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 691 e segs.; PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2.ª ed., Petrony, Lisboa, 2017.

<sup>2</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª ed., 2 vols., Almedina, Coimbra, 1992, Vol. I, p. 464.

pois, um instrumento fundamental de concretização do *princípio republicano*, que obriga a deixar toda a atividade pública vocacionada para o serviço do *bem comum*.

Por sua vez, a aposta neste escrutínio externo também promove a submissão da despesa pública à *transparência* que é própria de um Estado de Direito democrático, afastando os riscos da opacidade que facilmente decorreriam de uma mera auto-avaliação interna da actuação financeira da Administração Pública.

Por isso, a opção constituinte de 1976, maximizando os meios de controlo à disposição do Tribunal de Contas, representou uma prova da sólida adesão do regime constitucional então nascido aos princípios republicano e democrático<sup>3</sup>.

3. É verdade que, mesmo quando nos reduzimos ao contexto português, a Constituição de 1976 não foi totalmente inovadora em alguns dos traços que conferiu ao Tribunal de Contas. Tal como foi detalhado em relevantíssimos estudos já publicados entre nós<sup>4</sup>, este Tribunal surge precedido de uma tradição quase milenar que – conforme comprovado pelos elementos compilados por ALEXANDRE HERCULANO<sup>5</sup> – remonta à própria Fundação da Nacionalidade, conseguindo a sua consolidação, pelo menos, no século XIV, através da decisão de criação da Casa dos Contos em 1389.

Assim, apercebidos deste trajecto histórico que dificilmente encontraria precedentes no Direito Comparado, tornava-se expectável que os constituintes de 1976 optassem pela solução que mais valorizasse a independência, a autoridade e a credibilidade do órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira pública.

Também se reconhece que as soluções comparadas confirmam que um Estado de Direito poderia conviver em diversos outros modelos de configuração do controlo financeiro público. Não se ignora que, no contexto das instituições superiores de controlo financeiro público, os modelos de tipo jurisdicional (ou de tipo napoleónico) convivem com sistemas de auditoria-geral e com sistemas de

---

<sup>3</sup> Acerca do significado da opção hoje integrada no artigo 214.º da Constituição, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., 2 vols., Coimbra Editora, Coimbra, 2011, Vol. II, p. 576; JOSÉ F. F. TAVARES, “Os Contratos Públicos e a sua Fiscalização pelo Tribunal de Contas”, in PEDRO COSTA GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 970; GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, “O Tribunal de Contas e a Actividade Contratual Pública”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, 2011, pp. 9-10.

<sup>4</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES / ANA PAULA GIL GARCÊS, “O Tribunal de Contas na Ordem Jurídica Portuguesa”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, número especial 2 da *Revista de Direito Administrativo*, 2021, pp. 7 e segs.; FERNANDO OLIVEIRA SILVA, “O Papel do Tribunal de Contas no Controlo da Legalidade Financeira Pública: O Caso Particular da Fiscalização Prévia”, *ibidem*, pp. 23-24.

<sup>5</sup> Cfr. *Portugaliae Monumenta Historica – Leges et Consuetudines*, Vol. I, f. II, p. 43.

auditoria colegial<sup>6</sup>. E é também certo que a influência dos modelos de matriz anglo-saxónica foi modificando algumas das características dos modelos jurisdicionais mais presentes na Europa meridional<sup>7</sup>.

Todavia, a decisão constituinte de autonomização de uma jurisdição própria, soberana, não integrada em qualquer outra ordem de Tribunais, não dependente de outra jurisdição (cfr. n.º 1 do artigo 214.º da Constituição)<sup>8</sup>, oferece um potencial manifestamente maior de protecção da credibilidade que deve ser atribuída ao responsável supremo pelo controlo da legalidade financeira. Em lugar de uma mera instituição de auditoria de tipo para-jurisdicional, o constituinte português providenciou – enquanto “elemento estrutural do Estado constitucional”<sup>9</sup> – o reconhecimento de um órgão independente, qualificado como instituição integrante do poder jurisdicional do Estado (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º da Constituição).

4. Ademais, deve notar-se que esta caracterização jurisdicional habilitou o Tribunal de Contas a responder a um vultuoso alargamento das responsabilidades que o ordenamento lhe pretendeu confiar à medida que o *Estado de bem-estar* (e a Administração Pública que por ele é fortemente expandida)<sup>10</sup> se vê convocado a acorrer a um número tão crescente de necessidades de interesse público que visam promover todas as facetas antropológicas da dignidade da pessoa humana.

O alargamento da esfera de acção dos entes públicos – e do número de receptores de dinheiros públicos – foi ainda acompanhado pelas imposições decorrentes da integração de Portugal no mercado interno europeu e, sobretudo, no espaço da zona Euro, que acarretou o cumprimento de objectivos específicos em matéria de estabilidade financeira, estabilidade orçamental e racionalização da despesa pública.

Nestes termos, a mutação do perfil da actividade pública e das exigências financeiras requeridas ao Estado obrigou à profunda transformação de um Tribunal que, no período inicial do

---

<sup>6</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional – Notas sobre a Jurisdição Financeira num Mundo em Mudança*, Lisboa, 1993, pp. 29 e segs.

<sup>7</sup> Sobre esta tendência, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Sobre os Poderes do Tribunal de Contas”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, cit., p. 45.

<sup>8</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, cit., I, p. 464; EDUARDO PAZ FERREIRA / MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, “Artigo 214.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição Portuguesa Anotada*, III, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 133.

<sup>9</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES / ANA PAULA GIL GARCÊS, “O Tribunal de Contas...”, cit., p. 12.

<sup>10</sup> Cfr. PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*, 2 vols., Lex, Lisboa, 1995, Vol. II, pp. 586 e segs..

constitucionalismo democrático, se encontrava lastrado por uma grave “escassez de meios”<sup>11</sup> e que, aliás, mantinha a sua esfera de actuação muito reduzida em razão da cláusula fechada prevista no artigo 219.º da versão original da Constituição de 1976, limitando a sua competência a “fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas” (além de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado). Essa reduzida competência chegou, no limite, a conduzir o Tribunal Constitucional a declarar a inconstitucionalidade de normas da lei ordinária que cometessem ao Tribunal de Contas a avaliação da eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial de órgãos públicos<sup>12</sup>.

Como se compreenderá, o actual perfil do Tribunal de Contas já dista muito daquela caracterização inicial. A fórmula introduzida na Revisão Constitucional de 1989, que passou a conter uma cláusula aberta para a criação de competências adicionais por acto legislativo (cfr., hoje, alínea d) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição)<sup>13</sup>, alavancou a expansão de um Tribunal que, agora sim, se encontra apto a responder às mencionadas exigências de alargamento da actuação pública num Estado pós-social. Daí que, recorde-se, nos termos que decorrem do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>14</sup>, se exija agora a este Tribunal que consiga assegurar, simultaneamente, (i) a fiscalização prévia da legalidade e do cabimento orçamental de atos e contratos geradores de despesa ou representativos de encargos e responsabilidades, (ii) a emissão de pareceres sobre as contas da generalidade dos organismos, serviços e entidades públicos ou receptores de dinheiros públicos, (iii) o controlo geral e a auditoria da “legalidade” e da “economia, eficácia e eficiência” da gestão financeira, da organização, do funcionamento e da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos entes públicos ou receptores de dinheiros públicos, (iv) a cobrança de recursos próprios e a aplicação de recursos financeiros europeus e (v) o julgamento de responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias.

Observa-se, pois, uma *mudança qualitativa no próprio paradigma da jurisdição do Tribunal de Contas*, que lhe permite *perseguir os dinheiros públicos* e controlar o uso que deles fazem os respectivos receptores<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. ANTÓNIO SOUSA FRANCO, “O Controlo da Administração Pública em Portugal”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs 19-20, 1993, p. 136.

<sup>12</sup> Cfr. Acórdão n.º 461/87 (Processo n.º 176/87 – CARDOSO DA COSTA), julgando inconstitucional a norma constante do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que atribuía ao Tribunal de Contas competência para apreciar a eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça.

<sup>13</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, cit., I, pp. 459-463.

<sup>14</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção em vigor.

<sup>15</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, “Os Contratos Públicos...”, cit., pp. 975 e 982; MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 540.

No dizer da Sentença n.º 2/2021 deste Tribunal<sup>16</sup>, está em causa um “modelo de Direito público disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos”. Não se trata, assim, de uma opção conjuntural sobre certas competências que podem ser pontualmente atribuídas ou retiradas a uma instituição de controlo, mas sim de uma opção estrutural e permanente relativa à construção do nosso Estado de Direito.

5. Para o exercício destas funções, revela-se especialmente necessária uma intervenção, adequada e equilibrada, do Tribunal num complexo sistema normativo de regras e princípios, que permite o apelo a comandos com carácter principialista nos casos em que as soluções de *tudo ou nada* previstas em normas-regra não oferecem resposta – ou não oferecem resposta suficiente ou adequada nos casos de contravenção de um princípio dotado de estalão superior (constitucional ou europeu) – para o controlo da conduta pública<sup>17</sup>.

Como já antes se notou, este exercício permite ao Tribunal o aproveitamento das *três funções* asseguradas pelas normas-princípio num ordenamento contemporâneo<sup>18</sup>:

- a) Antes do mais, uma função *interpretativa*, nos casos em que já se identificam normas-regra que fixam a solução para o caso em apreço, mas sem que se possa abdicar dos princípios para conformar a sua interpretação na extracção de um sentido útil para essas regras, na medida em que aqueles surgem, como sempre sucede, como fundamentos ou razões de peso para a própria aprovação das regras;
- b) Depois, uma função *integrativa*, nos casos de ausência de regras aplicáveis ao caso, obrigando então à intervenção directa dos princípios para resolução do caso omissis – sendo aí inevitável o recurso ao seu conteúdo normativo para o cumprimento das coordenadas previstas, conforme as hipóteses, nos n.ºs 1 ou 3 do artigo 10.º do Código Civil;
- c) Finalmente – embora se espere que tal suceda apenas em casos excepcionais, na medida em que representa uma patologia do ordenamento –, uma função *derrogatória*, nos casos em que os princípios apresentem um estalão supra-legal (de fonte constitucional ou europeia) e precisem de ser aplicados em vez das regras e contra as regras, em virtude da

<sup>16</sup> Sentença proferida no Processo n.º 1/2021, da Secção Regional dos Açores, relatada – tendo em conta as conhecidas regras de independência asseguradas pelos n.ºs 2 e 4 do artigo 108.º da LOPTC – pelo Juiz Conselheiro titular da Secção Regional da Madeira.

<sup>17</sup> Quanto a este apelo a um sistema complexo de regras e princípios que permitem obter uma unidade de sentido que confere ao ordenamento “uma pretensão de ordem, de segurança e de igualdade numa dimensão real-social ou factual”, cfr. Decisão n.º 74/2022 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (Processo n.º 43/2022).

<sup>18</sup> Sobre estas três funções, recorda-se o que se escreveu em PEDRO F. SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, 2 vols., AAFDL, Lisboa, 2020, Vol. I, pp. 62-64.

impossibilidade de adopção de qualquer interpretação conforme ao Direito Constitucional ou Europeu que permita salvar a vigência das regras que os contrariam.

6. Naturalmente, esta tripla função das normas-princípio não autoriza o Tribunal a substituir o legislador e a reformular decisões próprias da função administrativa que beneficiem de uma margem de livre decisão inevitável para o funcionamento adequado de um sistema de separação de poderes. Reconhece-se que as ponderações previamente efectuadas pelo legislador democrático – desde que não inválidas ou ineficazes em virtude de uma tal desconformidade com princípios supralegais – não podem ser substituídas por uma ponderação judicial alternativa<sup>19</sup>. Contudo, dentro das balizas deixadas pela separação de poderes, o Tribunal não se pode demitir da responsabilidade de controlo de violações objectivas e demonstráveis através de um *percurso lógico-racional* dos parâmetros normativos vigentes.

Este é, pois, um pressuposto que torna a autonomia pública num *espaço de juridicidade* objectivamente controlável, no qual, sem prejuízo de se “respeitar a ampla discricionariedade técnica que cabe às entidades” sujeitas à sua jurisdição, se poderão censurar, pelo menos, os casos em que o decisor não tenha sequer assegurado “uma *razoabilidade económica mínima* da solução jurídico-económica escolhida”, tendo presente que “a opção de dispêndio de dinheiros públicos não pode embotar o sentido de racionalidade económica mínima de um contribuinte médio”<sup>20</sup>.

No fundo, essa controlabilidade decorre da exigência constitucional de “boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos”, no contexto da “subordinação a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos”, tendo em vista “a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira”<sup>21</sup>.

### § 3.º A dimensão (específica) da valorização da autonomia regional

7. Contudo, afirmou-se inicialmente que as Secções Regionais que já completaram 35 anos de existência oferecem uma dimensão especialmente valiosa ao Tribunal de Contas, na medida em que

---

<sup>19</sup> Cfr., sobre este limite à utilização das normas-princípio, PEDRO F. SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, cit., I, p. 64; v. igualmente PEDRO COSTA GONÇALVES, “O Tribunal de Contas e o Princípio da Separação de Poderes”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, cit., pp. 59-61.

<sup>20</sup> Formulação do recente Acórdão n.º 7/2023, da Subsecção da 1.ª Secção, no Processo n.º 1995/2022.

<sup>21</sup> Cfr. Sentença cit. n.º 2/2021.



conjugam este referido princípio da tutela da legalidade financeira com um outro princípio estruturante do nosso ordenamento constitucional: o princípio da *autonomia regional*.

Em concreto, as Secções Regionais asseguram que, quando exerce funções de controlo sobre a actividade dos entes regionais, o Tribunal de Contas não se limita à pura tutela da legalidade financeira, mas promove também uma *dimensão de valorização específica da autonomia das Regiões*.

8. Esta afirmação poderia causar estranheza a um intérprete precipitado que não conhecesse a justificação da criação e o modo de funcionamento das Secções Regionais – e, aliás, o próprio significado do princípio da *autonomia regional*. A criação de uma Secção dedicada ao escrutínio da legalidade financeira das condutas dos titulares dos órgãos de entes da Região poderia, à primeira vista, ser considerada como um obstáculo à plena autonomia e como um entrave à livre actuação dos decisores que representam as instituições de autogoverno regional. No limite, ela representaria mesmo um mecanismo de intensificação do controlo da Região pelo Estado.

Mas sucede precisamente o contrário: a autonomia regional não só permite como inclusivamente **pressupõe um controlo financeiro por uma secção autónoma**. Numa palavra: a **Secção Regional valoriza a autonomia, em vez de ser um obstáculo à autonomia**.

9. Com efeito, se é verdade que a Constituição de 1976, numa “fortíssima alteração qualitativa” que introduziu na própria “estrutura do Estado português”<sup>22</sup>, entendeu configurar este Estado, não obstante o seu carácter unitário, como assentando num “regime autonómico insular” que confia às Regiões a capacidade de formação de “órgãos de governo próprio” (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º) – erguendo mesmo a sua autonomia político-administrativo como limite material de revisão constitucional (cfr. alínea o) do artigo 288.º), com isso demonstrando que pretendeu mesmo tornar “a autonomia regional um traço da identidade constitucional”<sup>23</sup> –, reconhece-se pacificamente, contudo, que a sua autonomia se resumiria a uma verdadeira *ficção constitucional* se não fosse acompanhada

---

<sup>22</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III, 6.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 302.

<sup>23</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, 2 vols., Almedina, Coimbra, 2010, Vol. II, p. 567; ANA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 27; sobre a garantia institucional que lhes é assegurada pela Constituição, cfr. já CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, AAFDL, Lisboa, 1993, p. 98.

por específicas vertentes de ordem financeira, patrimonial e orçamental (cfr. alíneas h) a j) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 232.º)<sup>24</sup>.

Se as “características geográficas, económicas, sociais e culturais” e as “históricas aspirações autonomistas das populações insulares” – que surgem como “raízes tão fortes, físicas e ao mesmo tempo culturais”<sup>25</sup> – exigem um autogoverno pela população de cada Região (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 225.º da Constituição)<sup>26</sup>, o certo é que essa autonomia não subsiste sem um poder de *autodeterminação financeira* que “cumpra a função primordial de permitir a prossecução dos fins próprios do seu titular”, impedindo que a actividade regional fique estrangulada pelos órgãos do poder central<sup>27</sup>. Sem tais meios financeiros, os órgãos de autogoverno estariam desprovidos de soluções para que “a vontade regional se autonomize da vontade geral”<sup>28</sup>.

**10.** Ora, é precisamente essa autodeterminação financeira que reclama a criação de Secções exclusivamente dedicadas à actividade financeira das Regiões. É um *corolário* da autonomia financeira regional que os órgãos que dela beneficiam *mereçam* que a sua conduta seja avaliada por serviços situados na mesma Região, profundamente conhecedores das especificidades regionais, dotados de experiência no estudo da confluência entre os ordenamentos nacional e regional e exclusivamente dedicados à actividade regional<sup>29</sup>.

Pode afirmar-se, portanto, que os órgãos regionais são *valorizados* – e não diminuídos – pela Constituição através da exigência de uma estrutura dedicada que reconhece o impacto da sua actividade na vida constitucional do Estado. É este, pois, o significado da exigência plasmada no n.º

---

<sup>24</sup> Sobre estas vertentes, entre a inabarcável literatura acerca do tema, cfr., especialmente, EDUARDO PAZ FERREIRA, *As Finanças Regionais*, INCM, Lisboa, 1985; idem, “O Poder Tributário das Regiões Autónomas: Desenvolvimentos Recentes”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. 45-A, 2002; ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “Considerações sobre a Problemática das Relações Financeiras do Estado com as Regiões Autónomas”, in *Direito e Justiça*, X, 1996, pp. 141 e segs.; idem, “As Finanças das Regiões Autónomas: uma Tentativa de Síntese”, in AA.VV., *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, pp. 515 e segs.; PAULO PEREIRA GOUVEIA, “Os Poderes do Estado e a Autonomia Financeira Regional”, in *Direito Regional e Local*, n.º 13, 2011, pp. 10 e segs..

<sup>25</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, “Artigo 225.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., III, p. 243; igualmente sobre esses “fundamentos históricos e culturais”, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., II, p. 642.

<sup>26</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, cit., III, pp. 316 e 326; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, cit., II, p. 569.

<sup>27</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, “Artigo 227.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., p. 228.

<sup>28</sup> Cfr. ANA GUERRA MARTINS, *A Participação ...*, cit., p. 28.

<sup>29</sup> Nos termos em que a nossa doutrina explica este corolário, “a consagração constitucional das Secções Regionais dos Açores e da Madeira [...] é uma consequência lógica da autonomia política e financeira das Regiões consagrada na Constituição”; “a independência de contas aparece como consequência lógica da independência orçamental e tem como corolário a existência de secções regionais” – cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA / MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, “Artigo 214.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., III, pp. 144-145.

4 do artigo 214.º da Constituição, que impõe, não apenas a criação de Secções Regionais, mas também – sublinhe-se – a atribuição a cada uma delas de uma “*competência plena em razão da matéria na respectiva região*”.

**11.** Por isso é que não surpreende que, apesar de apenas datar de 1989 a referência *constitucional* às Secções Regionais, se observou imediatamente no berço do constitucionalismo democrático português – nos primeiros Estatutos provisórios de 1976 – a previsão da criação de uma Secção do Tribunal de Contas em cada Região.

Este, deve realçar-se, representa um aspecto deveras marcante da consciência “autonomista” das populações insulares (cfr., ainda, o n.º 1 do artigo 225.º da Constituição): no mesmo momento em que a Constituição aceitava a necessidade de autogoverno dessas populações para satisfação das suas “históricas aspirações”, o legislador ordinário já reconhecia que a protecção desse autogoverno deveria incluir a “apreciação da legalidade das despesas públicas” através de uma estrutura autónoma na Região. Por isso se previu essa estrutura nos artigos 59.º de ambos os Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 318-B/76 e pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, respectivamente para os Açores e para a Madeira.

É certo que se mostrou necessário esperar pela Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, para a previsão concreta da criação dessas Secções Regionais; e que foi ainda necessário aguardar até aos anos de 1987 e de 1988, respectivamente, para o nascimento efectivo de cada Secção nos Açores e na Madeira. Contudo, como se vê, desde a génese do nosso constitucionalismo democrático não se desconhecia que a autonomia regional alcança uma superior plenitude quando o órgão supremo de controlo da legalidade financeira apresenta uma organização dotada de serviços regionais que conhecem os condicionalismos daquele território e que se mostram vocacionados para o estudo do ordenamento financeiro aplicável à Região.

Por isso se diz que as Secções Regionais formam o *lugar de encontro entre o princípio da autonomia regional e o princípio da legalidade financeira* – ao invés de um *obstáculo à autonomia*, representam um precioso **instrumento valorizador da autonomia**.

**12.** Por outras palavras, é indiscutível que a autodeterminação financeira das Regiões é que confere operacionalidade à autonomia; ela é que torna exequível a prossecução do interesse público por órgãos próprios; e só com ela são prosseguidos os interesses próprios das populações. Mas é

---

justamente *por isso* que uma Secção dedicada em exclusivo ao acompanhamento dessa actividade de prossecução do interesse público regional forma um dos alicerces estruturantes de tal autonomia.

Deste modo, as Secções Regionais criadas em 1987 e 1988 não correspondem a uma mera garantia da legalidade financeira e a um mecanismo de escrutínio da boa gestão dos dinheiros públicos na Região – o que, obviamente, já representaria uma relevantíssima função no quadro constitucional português –, mas são, bem mais do que isso, um instrumento de realização plena do regime autonómico insular garantido pelo artigo 6.º da Constituição.

Além de constituírem uma técnica de incremento da cooperação entre as estruturas nacionais e regionais, as Secções Regionais consubstanciam um método de realização das aspirações das populações regionais, que permite que a sua autonomia e o seu autogoverno sejam prosseguidos de um modo financeiramente responsável por quem gere os seus recursos públicos.

Por conseguinte, em vista desta dupla dimensão de valorização da tutela da legalidade financeira e de valorização do autogoverno das populações das Regiões Autónomas, não pode deixar de ser saudado o modo como, nas últimas três décadas e meia, as Secções Regionais do Tribunal de Contas têm contribuído para a plena realização da autonomia regional – uma realização de modo financeiramente racional, eficiente e responsável.