

PREFÁCIO

Pretende-se com a presente edição dos “Estudos de Direito Regional” reunir num único volume os trabalhos sobre temas respeitantes às Regiões Autónomas publicados até finais de 1995, mas dispersos por várias revistas e colectâneas, bem como levar a efeito a publicação de alguns trabalhos ainda inéditos.

Estamos convictos de ser esta uma forma de, por um lado, proporcionar uma visão panorâmica da elaboração doutrinal portuguesa sobre a matéria e, por outro lado, contribuir para o aprofundamento do estudo do Direito Regional — sem dúvida um dos mais relevantes capítulos do Direito Público português na vigência da Constituição de 1976.

Escusado seria encarecer a importância teórica e também prática dos temas versados, ainda que muitos dos estudos tenham de ser compreendidos à luz do momento em que foram produzidos, (por isso mesmo a sua ordem de apresentação é puramente cronológica).

Aos autores dos trabalhos agora publicados não poderíamos deixar de agradecer o seu inestimável contributo.

Jorge Miranda
Jorge Pereira da Silva

MARTÍNEZ PUÑAL, ANTONIO

AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES
E DA MADEIRA E A ACTIVIDADE EXTERNA
DE PORTUGAL (*) (**).

(*) Publicado em *Scientia Iuridica*, 1983.

(**) Publicado também em espanhol no vol. *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional* (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales - Santiago de Compostela, 1982).



SUMÁRIO

1. O tipo de Estado.
2. A actividade externa:
 - A) O Governo.
 - B) As Regiões Autónomas:
 1. A Constituição.
 2. Os Estatutos provisórios.
 3. Os Estatutos:
 - a) O Estatuto *non nato* da Madeira.
 - b) O Estatuto dos Açores.
3. Reflexões finais.

1. O tipo de Estado

O art. 5º da Constituição Portuguesa⁽¹⁾, dedicado ao «Território», assinala nos seus nº 1º e 4º:

«1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

4. O território de Macau, sob administração portuguesa, rege-se por estatuto adequado a sua situação especial.»

O art. 6º, sob a epígrafe «Estado unitário», determina por sua vez:

«1. O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios.»

⁽¹⁾ Textos utilizados na elaboração da nossa comunicação: *Constituição da República Portuguesa*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1976; *Constituição Política da República Portuguesa 1976 - Projectos, votações e posição dos partidos*, Compilação de REINALDO CALDEIRA e MARIA DO CÉU SILVA, Lisboa, 1976; *Constituição da República Portuguesa e Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Edição especial com índices elaborados por CARLOS CANDAL, Aveiro, 1978. Contudo, devemos assinalar que nos foi de grande utilidade a versão castelhana contida em *Constituciones españolas y extranjeras*, Vol. II, Edición de JORGE DE ESTEBAN y JAVIER GARCIA FERNANDEZ, Madrid, 1979, págs. 268-372, versão que, feita por MARIANO DARANAS, tinha sido previamente publicada no *Boletín de Legislación extranjera* nº 206, Abril-Junio de 1976. Igual ajuda nos foi prestada pelas versões de LUCAS FARJAS, *Revista de Derecho Público*, Outubro-Diciembre 1977 (arts. 1-49), Enero-Marzo 1978 (arts. 50-149), Abril-Junio 1978 (arts. 150 - *in fine*), e de DARANAS, *Las Constituciones Europeas*, Vol. II, Madrid, 1979, págs. 1523-1639. Este trabalho foi elaborado sobre a Constituição de 1976 (v. nota ** da pág. 59).

Definido o território português - ou sob administração portuguesa no caso de Macau⁽²⁾ - no art. 5º, o texto do art. 6º configura Portugal como um Estado unitário descentralizado, se bem que pudesse também ser qualificado, *secundum quid*, como Estado regional: o ordenamento regional, autonómico seria só uma excepção aplicável aos arquipélagos dos Açores e da Madeira⁽³⁾. Estamos, sem dúvida, como assinala aliás, Remiro Brotons, perante um Estado de estrutura complexa⁽⁴⁾.

A filosofia de fundo sobre as Regiões Autónomas - às quais se dedica os arts. 227º a 236º - encontrar-se-ia no art. 227º da Constituição relativo ao regime político-administrativo dos Açores e da Madeira; no seu texto lê-se:

(2) O art. 306º da Constituição dispõe que o Estatuto do território de Macau, constante na Lei nº 1/76, de 17 de Fevereiro de 1976, continua em vigor. Situado num contexto bem distinto do das Regiões Autónomas, julgamos, não obstante, oportuno, ainda que brevemente, referir as atribuições de Macau em relação com a actividade externa de Portugal.

Para tal fim assinalaremos que o art. 2º do Estatuto citado dispõe: «O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público interno e, com ressalva dos princípios estabelecidos nas leis constitucionais da República Portuguesa e no presente Estatuto, goza de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa».

Por sua vez, o art. 3º preceitua:

«1 - Os órgãos de soberania da República, com excepção dos tribunais, são representados no território pelo Governador.

2 - Nas relações com países estrangeiros e na celebração de acordos ou convenções internacionais, a representação de Macau compete ao Presidente da República, que a pode delegar no Governador quanto a matérias de interesse exclusivo no território.

3 - A aplicação no território de acordos ou convenções internacionais, para cuja celebração não tenha sido concedida a delegação referida no número anterior, será precedida da audição dos órgãos de governo próprio do território».

O direito de audição expresso no último parágrafo, aparece acolhido como competência da Assembleia Legislativa no art. 31º nº 1 al. v) do Estatuto. V. J. A. DIMAS DE LACERDA, *Território autónomo de Macau - Estatuto orgânico - Vigência das normas e princípios da Constituição da República no território*, «Revista do Ministério Público», ano 1, vol. I, Lisboa, 1980.

(3) Cfr A. FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, pág. 16. JORGE MIRANDA, referindo-se à configuração do Estado, qualificara este como «Estado unitário regional incompleto» («A aprovação dos Estatutos das Regiões Autónomas» no livro do mesmo autor *Constituição e Democracia*, Lisboa, 1976, pág. 415; «A aprovação...» contém a intervenção do autor na reunião plenária da Assembleia Constituinte em 25 de Março de 1976, «Diário da Assembleia Constituinte», págs. 4202 e 4203).

(4) Recordemos como REMIRO BROTONS, ao estudar a problemática da actividade externa dos Estados de estrutura complexa, se refere também ao caso português (A. REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autonomas», in *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Zaragoza, 1979, pág. 360). BITTER utiliza o termo de Estado composto definindo-o como «aquél que engloba en los límites de su territorio entidades territoriales regidas por Administraciones propias que cuentan con competencias exclusivas derivadas directamente de la Constitución del Estado», aludindo entre os Estados da dita categoria, embora sumariamente, a Portugal. J. W. BITTER - *El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales*, «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», 4 (Monográfico), 1981, págs. 159 e 185 respectivamente).

«1. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nos condicionalismos geográficos, económicos e sociais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.

2. A autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços da solidariedade entre todos os portugueses.

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

Dos preceitos anteriores deduz-se a adopção pela Constituição Portuguesa de uma estrutura estatal descentralizada no continente e autónoma nos arquipélagos. As razões da sua específica situação e condição insular assim como elementos de índole económica, social e histórica estiveram na base do tratamento autónómico prescrito para os Açores e Madeira⁽⁵⁾. Entre outras, as dificuldades inerentes ao estabelecimento de limites precisos entre as hipotéticas Regiões Autónomas não deixariam de ser um elemento mais para a não configuração autónoma de Portugal continental⁽⁶⁾.

2. A actividade externa

A) O Governo

O art. 185º n.º 1 da Constituição dispõe: «O Governo é o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da administração pública». Obviamente, ao falar de política geral, deve-se entender bem a política externa como a vertente externa da política geral concebida como uma unidade. A dicotomia exterior-interior, fora de uma razão metodológica, carece de sentido por via do cenário único em que se tem vindo a desenvolver a economia mundial⁽⁷⁾.

Ao Governo, segundo preceitua o art. 200º al c) da Constituição, compete «... no exercício de funções políticas: aprovar os acordos internacionais, bem como os tratados cuja aprovação não seja da competência do Conselho da

⁽⁵⁾ Não se confundem as *Regiões autónomas* com as *Regiões-Plano* acolhidas no art. 95º da Constituição nem com as *Regiões Administrativas* contempladas só para o Continente (art. 238º) e reguladas nos arts. 256º a 263º do texto constitucional. No entanto, como se torna evidente, a configuração dos Açores e Madeira como Regiões Autónomas afasta-se dos projectos de construção de uma federação portuguesa constituída pelos Estados federados de Portugal, Madeira e Açores que foram apontados pelos membros do *Comité Maritime International*: GAGO DE MEDEIROS em *O Mar Patrimonial dos Açores*, Livraria Mondis, 1978, págs. 38 e 39.

⁽⁶⁾ Para um estudo das características essenciais do movimento regionalista português, v. entre outros. F. VELOZO, *Alguns aspectos do Pensamento Regionalista*, «Revista de Guimarães», vol. LXVI, 1956, reproduzido em «Scientia Iuridica», vol. XXIII, n.ºs 126-127, 1974 págs. 67-97.

⁽⁷⁾ Cfr. I. L. SAMPEDRO, *Lecciones de Estructura Económica - I* - (particularmente «Estructura espacial de la economía mundial», págs. 271-288), Madrid, 1967. Como podemos ver, o planeta como um cenário único para a humanidade é algo que não é de hoje. Naturalmente, isso não é contrário à existência das regiões económico-culturais.

Revolução ou da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos»⁽⁸⁾. Se estamos conscientes de possíveis conflitos em matéria de tratados entre o Conselho da Revolução e a Assembleia da República, o mesmo se deveria dizer com respeito à Assembleia da República e ao Governo, quando em casos limites não se apresente com suficiente clareza a competência daquela em relação à aprovação do Tratado em questão.

Como é sabido, à aprovação - manifestação da vontade juntamente com a ratificação - dos tratados internacionais precede todo um processo de elaboração prévia. Para tal fim, conforme o art. 200º al. b) da Constituição: «competem ao Governo, no exercício de funções políticas: negociar e ajustar convenções internacionais». Pertence, pois, ao Governo a competência para negociar e celebrar os tratados internacionais. De qualquer modo, como veremos, esta competência do Governo não é excludente. Assim está prevista, a participação das Regiões Autónomas na negociação de alguns tratados internacionais. Desta participação - e de temas conexos - ocupar-nos-emos a partir da próxima epígrafe.

(8) O art. 148º da Constituição, respeitante à competência do Conselho da Revolução em matéria militar, dispõe que «na qualidade de órgão político e legislativo em matéria militar compete ao Conselho da Revolução aprovar os tratados e acordos internacionais que respeitem a assuntos militares». Temos de sublinhar que nos termos do art. 149º (Forma e valor dos actos) «revestem a forma de decreto-lei... os actos legislativos... do Conselho da Revolução previstos nos artigos... 148º...»; decretos-leis do Conselho da Revolução que têm valor idêntico às leis da Assembleia da República e aos decretos-leis do Governo (art. 149º, nº 3). Pelo que respeita ao art. 148º em si, salta à vista a dificuldade, que pode surgir em certos casos, de delimitar o atinente a um tratado quanto ao seu entendimento como matéria militar. Em concreto, são possíveis conflitos de competência, em sede de tratados internacionais, pelo menos num plano jurídico, em relação com as competências da Assembleia da República relativas a estes.

Nesta matéria de aprovação dos tratados internacionais compete à Assembleia da República: «Aprovar os tratados que versem matéria da sua competência legislativa exclusiva, os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa e de rectificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe» (art. 164º, al. j)).

Devemos advertir aqui a possível sobreposição entre as competências em matéria de tratados do Conselho da Revolução e da Assembleia da República. Com efeito, poder-se-ia perguntar onde se situa a linha divisória entre os tratados internacionais referentes a assuntos militares (Conselho da Revolução) e os tratados de participação de Portugal em organizações de matiz preferentemente militar, de paz ou defesa (Assembleia da República). Em relação aos tratados aprovados pela Assembleia da República, acrescentaremos que segundo o artigo 169º nº 2: «Revestem a forma de lei os actos previstos nas alíneas b) a j) do artigo 164º...», incluindo, pois, a citada alínea j) referente a tratados internacionais de aprovação pela Assembleia da República. Para o art. 169º nº 5 teriam valor de resolução. Pareceria terem incorrido aqui os constituintes num *lapsus* em cujo mistério se nos desculpará não entrar por não respeitar este directamente ao objecto da nossa Comunicação.

Sublinharemos aqui que, segundo o art. 138º alínea h), compete ao Presidente da República ratificar os tratados internacionais, uma vez devidamente aprovados.

B) As Regiões Autónomas

1. A Constituição

Constituídos, como vimos, no art. 6º da Constituição, os arquipélagos dos Açores e a Madeira como Regiões Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios, o Título VII (arts. 227º-236º) contém as disposições constitucionais a eles relativas. Entre estas disposições, o art. 229º (Poderes das Regiões Autónomas) nº 1, al. 1) dispõe:

«As Regiões Autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos: participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes»⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Esta atribuição seria acolhida do mesmo modo no acordo político firmado por MÁRIO SOARES (Partido Socialista) e DIOGO FREITAS AMARAL (Centro Democrático e Social) para a formação do II Governo Constitucional. Tal acordo dizia sobre a matéria: «A progressiva concretização da autonomia político-administrativa no respeito pela Constituição e pelos estatutos das regiões autónomas deverá ser contemplada no programa do acordo, referindo:... participação efectiva das Regiões Autónomas nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles - decorrente». *Açores*, 20-1-1978. O Partido Popular Democrático segundo salienta MOTA AMARAL, propusera para o nº 1 a seguinte redacção: «As regiões autónomas têm poder de participar na celebração dos tratados e outros acordos internacionais que directamente lhe digam respeito e de dispor, em benefício do seu desenvolvimento, das vantagens de tipo económico e financeiro a consignar nela a título de contrapartida» *Constituição Política...* cit., pág. 718). Haveria, pois, nesta proposta uma consignação concreta da participação nos benefícios derivados dos tratados nos próprios instrumentos convencionais. Os termos da discussão na Assembleia da República a respeito da participação nos benefícios podem ser vistos em «Das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira - Projecto da 8ª Comissão, sua discussão e votação na Assembleia Constituinte», in *Para uma Autonomia dos Açores - Colectânea Documental*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, pags. 314-329. A participação nas negociações - para os Açores e, por analogia, em boa parte, para a Madeira - radicar-se-ia numa tríplice motivação, expressa no «Estatuto Político-Administrativo da Região dos Açores - Projecto -» (*Para uma Autonomia...*, cit., p. 165):

«A região não se arroga o direito de negociar internacionalmente a sua posição estratégica, nem as suas riquezas terrestres, marítimas ou submarinas.

Mas devendo tais riquezas ser tomadas em linha de conta para que os Açores sejam, como são, uma parcela altamente positiva de todo português, não pode, nem deve a região ser mantida à margem do que sobre ela for internacionalmente acordado.

Primeiro, porque é ela própria, Região, que está em jogo, com todos os riscos - desde a poluição até ao esgotamento de riquezas e às represálias bélicas - que tais acordos podem acarretar.

Segundo, porque até hoje os interesses regionais têm ficado sistematicamente esquecidos em todos os acordos - o fundamental deles, aliás, de natureza militar e política - que tenham a Região por objecto, e isto ao ponto de se descurarem os direitos e até a dignidade humana dos Açorianos, como tem sido, só para dar um exemplo, o caso das relações de trabalho.

Terceiro, porque - mesmo havendo uma nova óptica a presidir-lhes, um sem número de pormenores a assegurar em eventuais acordos só pode ser detectado e

As Regiões Autónomas participarão, pois, nas negociações dos tratados internacionais que as afectem directamente⁽¹⁰⁾, assim como nos benefícios deles

lembrado por quem, conhecendo a Região por dentro, os sentir e os viver na experiência do dia a dia, nos contactos humanos e nas imponderáveis de certas medidas ou decisões».

A incidência deste Projecto, que tinha sido aprestado pela Junta Regional dos Açores ao Governo do Estado, na ocasião da redacção do Título VII - Regiões Autónomas - foi sublinhada por ÁLVARO MONJARDINO, em *Guernesey - Datos e reflexões sobre um sistema de auto-governo insular*, Angra do Heroísmo, 1977, pág. 11; o mesmo autor chegaria a afirmar que «sem ele, os dez artigos da Constituição nunca seriam o que são hoje» (*Os Açores no mundo de hoje*, Southeastern Massachussets University, 1980, pág. 108). Mesmo que houvesse alguma dúvida sobre o sentido da expressão «participar nas negociações», o Programa do 1º Governo Constitucional, apresentado por Mário Soares na Assembleia da República em 2 de Agosto de 1976, foi bem explícito: «É intenção do Governo cumprir de forma exemplar este preceito constitucional, que, aliás, concede às regiões autónomas... faculdades que não possui um estado federado. Não só no domínio das pescas e dos recursos marítimos mas também no que se refere às instalações militares existentes nas ilhas, os respectivos órgãos regionais serão chamados a fazer-se representar nas delegações que negociarão os acordos (...)».

Entre as propostas de revisão constitucional, destacamos, pela sua singular origem, a realizada por ALBERTO JOÃO JARDIM: «Os Estados Federados são pessoas colectivas de direito público e têm os seguintes poderes: participar nas negociações de todos os acordos e tratados internacionais, a não ser que lhes não digam qualquer respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes, revertendo-lhes tais benefícios na íntegra se o âmbito for especificamente o do arquipélago» (art.º 1, alínea p) (A. JOÃO JARDIM, *Apontamentos de comentário ao projecto constitucional do Dr. Francisco Sá Carneiro*, Policopiado, págs. 15 e 16).

(Poderes das Regiões Autónomas) *in totum* dispõe:

«1. As regiões, autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos:

a) Legislar com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas a competência própria dos órgãos de soberania.

b) Regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para esta o respectivo poder regulamentar.

c) Exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei à Assembleia da República.

d) Exercer poder executivo próprio.

e) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse.

f) Dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas.

g) Exercer poder de orientação e de tutela sobre as autarquias locais.

h) Superintender dos serviços, institutos públicos e empresas nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusivamente na região e noutros casos em que o interesse regional o justifique.

i) Elaborar o plano económico regional e participar na elaboração do Plano.

j) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o control regional dos meios de pagamento em circulação

Ver nota 10 na pág. seg.

derivados. Estas atribuições das Regiões Autónomas, contempladas, como acabamos de ver, na Constituição, para definir nos respectivos Estatutos de autonomia, não são as únicas daquelas Regiões em relação com a actividade externa do Estado. Para um melhor conhecimento, julgamos que as atribuições em questão requerem um estudo sistemático conjunto da Constituição e dos Estatutos de autonomia. Efectuado este, poderemos ter uma ideia do alcance das possibilidades de actuação das Regiões Autónomas na matéria que nos ocupa. Isso é o que passamos a fazer de seguida. Exposto o conteúdo do preceito constitucional chave em sede de participação, a ele - para uma adequada compreensão - e à Constituição como *última ratio* estatutária, recorreremos ao longo de todo o nosso trabalho: «A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se, no quadro da Constituição» (art. 227º, nº 3)⁽¹¹⁾.

e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social.

1) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

2. As assembleias regionais podem solicitar ao Conselho da Revolução a declaração da inconstitucionalidade de normas jurídicas emanadas dos órgãos de soberania, por violação dos direitos das regiões consagradas na Constituição».

⁽¹⁰⁾ A ideia da *afecção directa* é a acolhida nas versões castelhanas que citamos atrás. Viria a coincidir com a de *concorrência directa* utilizada por MOTA AMARAL:

«Dans le cas des Açores et de Madère, la Constitution prévoit d'une part, la participation des organes de gouvernement régionaux aux négociations des traités internationaux qui concernent directement les archipels, et d'autre part, la participation aux bénéfices qui éventuellement en découlent». *Communication sur les problèmes spécifiques de régions insulaires atlantiques européennes* (Açores, Madère, Canarias), (Rapporteur M. J. MOTA AMARAL), Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Quatorzième session (16-18 octobre 1979). La politique régionale des Etats membres du Conseil de l'Europe et des institutions européennes, Strasbourg, 1979, pág. 32.

⁽¹¹⁾ Pensamos dificilmente conciliáveis os artigos citados nesta epígrafe com a afirmação de SOAREZ MARTINEZ de que a matéria da alínea 1) é incompatível com a «integridade da soberania do Estado» a que se refere o nº 3 do art. 227º (*Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1978, págs. 251 e 252). Com efeito, Mota Amaral, na sua qualidade de Presidente do Governo Regional dos Açores, além do mais disse: «É óbvio que o esquema autonómico constitucional se enquadra num princípio de unidade nacional e por isso mesmo reserva aos órgãos de soberania tarefas correspondentes ao exercício de funções soberanas, no que diz respeito, por exemplo, à defesa e a representação externa». «Entrevista com o Presidente do Governo Regional dos Açores Dr. Mota Amaral», *Portugal - Divulgação* - nº 5, Setembro/Outubro 1978, págs. 22-24. Por sua vez, A. João Jardim, Presidente do Governo Regional da Madeira, manifestaria: «Para nós, a autonomia significa uma descentralização cuja fronteira reside em deixar ao Estado o mesmo Presidente da República, a mesma bandeira, o mesmo hino, o mesmo exército, o mesmo poder judicial e a mesma diplomacia. O resto, os restantes centros de decisão devem ser descentralizados. E é esse hoje, o nosso objectivo, a nossa meta política». «Entrevista com Alberto João Jardim», *id.* nº 7, Janeiro/Fevereiro, 1979, págs. 22-25. Observamos como paralelamente os dois Presidentes sublinham a reserva: deixar aos órgãos de soberania/Estado a representação externa/diplomacia.

2. Os Estatutos provisórios

O art. 302º da Constituição determinava a obrigação de o Governo, com data limite de 30 de Abril de 1976 e sob proposta das juntas regionais já criadas, elaborar por meio de decretos-leis, sancionados pelo Conselho da Revolução, estatutos provisórios para as Regiões Autónomas, os quais estariam em vigor até aprovação dos Estatutos definitivos elaborados nos termos da Constituição. Ora, com base neste mandato constitucional, o Governo aprovou os Decretos-leis nº 318-B/76 e 318-D/76, os quais contêm respectivamente os Estatutos provisórios de autonomia dos Açores e da Madeira.

Entrando já no objecto do nosso estudo vejamos como dispõe o art. 33º al. j) de ambos os Estatutos: «Compete ao Governo Regional: participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região». Observemos que em ambos os artigos se omite a referência à participação nos benefícios derivados dos ditos tratados, de que se falava, como vimos, na Constituição. Contudo a sujeição dos Estatutos à Constituição torna irrelevante tal omissão. De qualquer modo, importa precisar que tal omissão não existe mas que, na realidade, estamos perante uma sistematização dos possíveis benefícios, ao lado das receitas e despesas regionais. Com efeito, no capítulo II (Finanças e Património), o art. 55º assinala: «A Região participará nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito.

As Regiões participarão, pois, nas negociações dos tratados internacionais que as afectem directamente. Os estatutos, tal como faz a Constituição com respeito ao governo da República, outorgaram tal competência ao Governo Regional. Produzir-se-ia assim uma concretização dos sujeitos na participação na negociação. A margem dos possíveis mecanismos de participação, o problema imediato é - à luz da Constituição e, neste momento concreto, dos Estatutos provisórios de autonomia - o do discernimento da categoria de tratados internacionais que afectam directamente as Regiões Autónomas. Este problema não é de fácil solução. Julgamos oportuno para o efeito trazer à colação o Parecer nº 7/77 da Comissão Constitucional:

«O art. 227º, n.ºs 1 e 2 enumera os fundamentos e os fins do regime político-administrativo dos Açores e da Madeira; o art. 227º nº 3 e o art. 230º, os limites da autonomia. Os condicionalismos geográficos, económicos e sociais das ilhas e as «históricas aspirações autonomistas» das suas populações constituem esses fundamentos; a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e a defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses constituem esses fins; a integridade da soberania do Estado, o respeito da Constituição e, especialmente, a liberdade de circulação em todo o território nacional e a igualdade entre todos os cidadãos portugueses constituem esses limites. O que seja o interesse específico de cada região há-de resultar, assim, do entrecruzamento, de todos esses aspectos; e, antes de mais, da conjugação dos condicionalismos insulares e do direito de os Açorianos e Madeirenses, em face deles, promoverem o seu próprio desenvolvimento, por um lado, e com as estruturas essenciais de um Estado unitário como é o Estado Português - arts. 6º e 290º alínea a) - por outro lado.

Por seu turno, algumas das alíneas do art. 229º, melhor talvez do que a alínea a), esclarecem o âmbito do interesse específico regional como interesse

que se afere, umas vezes, em actos que directamente dizem respeito à região (alíneas c), e), h), *in fine* e l)) e, outras vezes, em termos do âmbito territorial (alíneas g), h) e j)).

Quanto à prática legislativa, é ainda muito cedo para extrair qualquer conclusão. O factor principal para ter em conta deve ser, contudo, este: a novidade da autonomia político-administrativa regional num Estado fortemente centralizado como tem sido até agora Portugal. Deste modo, para traçar a fronteira entre as «leis gerais da República» e os decretos regionais seria erróneo tomar como um dado definitivo a legislação vigente editada pelos órgãos de soberania, principalmente porque, tendo a autonomia regional escassos meses, toda ou quase toda essa legislação cobre até agora quaisquer matérias no domínio regional. Aquela fronteira só poderá ser traçada quando se encontrar o equilíbrio entre o retraimento da legislação de origem central e a especificação do interesse regional»⁽¹²⁾.

Teríamos assim um conceito fluído de *especificidade do interesse* que poderia servir-nos de base para a construção de um marco mínimo respeitante à *afecção directa* regional em matéria de tratados internacionais. Pelo menos parece inferir-se que a afectação como conceito mais amplo que o da especificidade deve acolher no seu seio, como mínimo, as matérias que paulatinamente viessem a ser consideradas como de interesse específico para a região, na medida em que algum dos seus aspectos seja susceptível de passar a formar parte de um tratado internacional.

Deve ressaltar-se aqui que a concretização da afectação directa se foi começando a realizar por uma dupla via: por um lado, a via legislativa e por outro, a *praxis*.

Assim, por via legislativa, pouco depois da publicação dos Estatutos provisórios dos Açores e da Madeira, são publicados, em 1 de Junho de 1976, os Decretos-Leis n.º 427D/76 e 427-F/76, pelos quais respectivamente se dava uma nova redacção a algumas disposições dos Decretos-Leis, n.º 318-B/76 de 30 de Abril (Estatuto provisório da Região Autónoma dos Açores) e 318-D/76, da mesma data (Estatuto provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira). Em virtude destas alterações, o art. 55.º de ambos os Estatutos ficava

⁽¹²⁾ Publicado em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 1.º Volume, págs. 113-124. A Comissão Constitucional funciona no seio do Conselho da Revolução, tendo como missão dar o seu Parecer ao Conselho em relação com a fiscalização da constitucionalidade. Também julga com carácter definitivo em caso de fiscalização judicial da constitucionalidade. Composta por nove membros, nela estão representados o Conselho da Revolução, a judicatura e os cidadãos em geral, sendo um destes «um jurista de comprovada competência» (art. 283.º da Constituição).

As leis gerais da República foram naquele ano qualificadas como «leis que expressamente ou pela sua própria natureza não excluam as regiões autónomas, do seu âmbito de aplicação». Sobre o assunto, v. «Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 39/1, Cobrança de quotização sindical», em *Pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais*, 1.º Volume, 1.ª Sessão Legislativa (1976-1977), Lisboa, 1978, págs. 284 e 285. A Comissão de Assuntos Constitucionais é uma das Comissões especializadas permanentes da Assembleia da República, intervindo não só - tal como as restantes Comissões - no processo legislativo correspondente a projectos ou propostas de lei que incidam sobre matérias que caibam no âmbito da sua competência, mas que também funciona como órgão consultivo da Assembleia da República sobre questões de constitucionalidade.

assim: «A Região participará dos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas ao arquipélago». Aqui se viriam a enunciar, portanto, já os tratados internacionais que afectam o mar territorial e a Zona Económica Exclusiva dos respectivos arquipélagos⁽¹³⁾. Em relação com a praxis também foram dados alguns passos. Com efeito, na vigência dos Estatutos provisórios, o Presidente do Governo Regional dos Açores, referindo-se à sua Região, afirmaria:

«La region peut participer, en accord avec une disposition constitutionnelle, à des négociations internationales et peut retirer sa part des bénéfices qui en résultent et qui se rapportent à la region.

C'est le cas, en particulier, des négociations sur l'utilisation de la base aérienne des États-Unis à Lajes (Île Terceira), de la base aérienne française à Flores (Île Flores), des négociations bilaterales sur l'utilisation de la zone économique exclusive des 200 milles, des négociations «multilatérales» réalisées sous l'égide de l'ONU concernant la définition du Droit de la mer et ses incidences particulières sur les archipels ainsi que des négociations d'adhésion du Portugal à la CEE»⁽¹⁴⁾.

(13) O valor da pesca para os Açores e Madeira seria destacado entre outros por Esteves Cardoso, Presidente na ocasião da Comissão Internacional do Atlântico Nordeste, que teria salientado: «A pesca nos Açores e Madeira é de uma importância primordial para esses arquipélagos e para o País e deve ser desenvolvida com resultados já nesta altura bastante encorajantes». «As 200 milhas do mar português - estabelecida zona económica exclusiva -», *Portugal-Divulgação* -, Julho-Agosto, 1978, pág. 35.

Do mesmo modo a Declaração de Tenerife salientaria que:

«Los recursos del mar son vitales para la humanidad en general, pero todavía más para las comunidades insulares. La explotación de estos recursos contribuye de manera sustancial al producto regional y a los ingresos individuales de las poblaciones insulares.

La pesca representa sobre todo para las islas del Atlántico y, en menor medida, para las del Mediterráneo, una de las principales fuentes de puestos de trabajo. Las fluctuaciones de la producción pueden afectar en esas regiones de manera dramática la vida de numerosas personas».

Declaración de Tenerife (versão em castelhano distribuída no seio da Conferência), pág. 6. A versão francesa pode ser consultada em *Déclaration de Tenerife*. Conférence des Régions Insulaires Européennes, Îles Canaries, 7-10 avril 1981, pág. 4.

A área da Zona Económica Exclusiva dos Açores - adverte MONJARDINO - corresponde a mais de 350 000 milhas quadradas («A experiência dos Açores: um sistema de Governo Regional». Universidade de Rhode Island, 28 de Março de 1980, em 1980. *Cinco momentos*, Assembleia Regional dos Açores, pág. 14).

Sobre a problemática derivada da insularidade dos Açores, v. *id.*, *A 5ª Região*, Açores, 1973.

(14) *Communication sur les problèmes spécifiques des régions...*, cit., págs. 8 e 9.

A «Commission des Problemes Régionaux et de l'Amenagement du Territoire» dispondo já da Comunicação adoptou um Ante-Projecto de Resolução, no qual, entre outras coisas se diz o seguinte: «La Conférence... se félicite... de la possibilité qui est accordée aux régions des Açores et de Madère de pouvoir intervenir dans la solution des problèmes internationaux qui les concernent». *Id.*, pág. 111. Em termos iguais expressar-se-ia a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, em 18 de

Em relação com as negociações de adesão às Comunidades Europeias sublinharemos que aquelas foram s nos seus aspectos formais mediante dois Decretos-Leis. Pelo primeiro, o Decreto-Lei n.º 306/77 de 3 de Agosto, criava-se na Presidência do Conselho de Ministros a Comissão para a integração europeia, à qual «compete genericamente..., de acordo com as directrizes emanadas do Governo, preparar e dirigir as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias...». (art. 6.º); no seio da Comissão, em cuja composição, regulada no art. 5.º, não se previa nenhum representante das Regiões Autónomas, existia o Grupo de Representantes Permanentes, cujos

Outubro de 1979, na Resolução 110 (1979). Vid. *Les Problèmes des Régions Insulaires Européennes*, pág. 3.

Anteriormente Mota Amaral tinha-se pronunciado em matéria de cooperação internacional:

«P. Sabe-se ou, pelo menos, diz-se que até à vista a prorrogação ou, até, o estabelecimento de novos acordos internacionais envolvendo os Açores (com os Estados Unidos, a propósito da Base das Lajes; com a França, acerca das instalações na ilha das Flores; como o Japão, sobre pesca nas águas açorianas). Como e por quem acha deveram ser formulados esses acordos?»

R. Os acordos internacionais, todos eles, cabem à competência dos órgãos de soberania. Portanto, os tratados sobre as Lajes, o tratado, aliás já assinado e até ratificado por ambas partes em vigor com a França, sobre a utilização da base das Flores, do mesmo modo que qualquer acordo, que haja sobre pescas com outros países, deverão ser realizados através do governo Central e através dos mecanismos previstos na Constituição, com intervenção da Assembleia da República, nalguns casos, e também do próprio Presidente da República. Em todo o caso, o que está sempre garantido à região, de acordo com o que estabelece o texto constitucional, e a participação nesses tratados, e não apenas no processo de realização dos tratados, como ainda nos benefícios eventualmente previstos neles, que deverão ser canalizados para a região». («Entrevista com o Presidente do Governo Regional...», cit., pág. 23).

As palavras de Mota Amaral a respeito da participação das Regiões Autónomas nas negociações da III Conferência sobre o Direito do Mar teriam o seu reflexo lógico na Lista de membros das Delegações Portuguesas no X Período de Sessões daquela Conferência: nos lugares sexto e sétimo figuram Fernando Flor Lima e José Luis Oliveira Seixas como representantes respectivamente dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. *Provisional List of Delegations*. Resumed tenth session, Geneva, 3 August-28 August or 4 September 1981, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 18 August, 1981, pág. 31. Deixamos também aqui assinalada, no terreno da cooperação, a participação da Madeira nas negociações para a formalização de um Protocolo de cooperação científica de Portugal com a República Federal da Alemanha sobre a instalação de uma estação dessalinizadora através de energia solar na ilha de Porto Santo, do mesmo modo, na qualidade de observador, na Consultation d'Experts de l'OMS sur la Coordination Inter-sectorielle des Programmes de l'Hygiène Alimentaire (Pays Méditerranéens) (Lisboa, 16 a 18 de Novembro de 1981) e, finalmente, nas reuniões celebradas no Funchal nos dias 18 e 19 do mês e anos anteriores, dentro do âmbito da cooperação noruego-portuguesa, com a Norwegian Agency for International Development (NORAD). Em relação a estas, pode-se ver o documento final *Agreed Minutes of Meetings in connection with the Development of a Cold Store and Fish Reception in Funchal - Madeira*, o qual foi assinado em representação da delegação norueguesa pelo sr. Haugland e em representação do Governo Regional pelos Secretários Regionais de Agricultura e Pescas e de Comércio e Turismo, respectivamente srs. Fontes e Sousa.

membros - entre os quais estavam um representante da Região Autónoma da Madeira e outro da dos Açores (art. 10º n.º1) - funcionavam como «elementos de ligação entre a Comissão e as entidades que representam, para efeitos da dinamização e coordenação das colaborações a estabelecer, bem como para veicularem para a Comissão as posições oficiais que as entidades representadas tiverem sobre as matérias das negociações» (art. 10º, n.º 2).

Este decreto-lei seria revisto pelo Decreto-lei n.º 185/79, de 10 de Junho. A razão de ser deste novo decreto-lei radicar-se-ia, como se diz no seu preâmbulo, em as negociações com as Comunidades Europeias, tendendo para a integração, exigirem a colaboração permanente dos sectores fundamentais da vida do país, considerando-se que só através de tal colaboração se conseguirá imprimir aquelas o dinamismo, que elas exigem, e se poderá obter uma visão global dos interesses em jogo, numa óptica que, transcendendo os aspectos meramente sectoriais, se coloque, exactamente, no plano nacional.

Para atingir os fins expostos, é criado no Decreto-Lei o Conselho de Ministros, para a integração Europeia, presidido pelo Primeiro Ministro, e do qual fazem parte o Vice-Primeiro Ministro para os Assuntos Económicos e a Integração Europeia e os Ministros das Finanças e Plano, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros, da Agricultura e Pescas, da Indústria e Tecnologia, do Comércio e Turismo e, finalmente, do Trabalho e Assuntos Sociais (art. 1º). Compete a este Conselho de Ministros «definir as necessárias directrizes para as negociações com as Comunidades Europeias, devendo assegurar a harmonização dos diversos interesses em jogo com os objectivos que visam a integração europeia» (art. 3º).

A colaboração nas negociações tornava necessária uma classificação das respectivas atribuições. A isso tendem os arts. 3º - já referido -, 4º e 5º, os quais, com maior ou menor êxito regulam as competências do Conselho de Ministros, do Vice-Primeiro Ministro e do Ministro dos Negócios Estrangeiros⁽¹⁵⁾.

O Capítulo II do Decreto-Lei está dedicado à Comissão de Integração Europeia, constituída, também desta vez, segundo o art. 6º, sem representação alguma das Regiões Autónomas, à qual incumbe «genericamente, de acordo com as directrizes emanadas do Governo, preparar e prosseguir as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias»⁽¹⁶⁾. A Comissão

⁽¹⁵⁾ Art. 4º: «Cabe ao Vice-primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia a orientação e a condução nas negociações para a integração, de acordo com as directrizes emanadas do Conselho».

Art. 5º «O Ministro dos Negócios Estrangeiros, além de ser informado regular e directamente das actividades desenvolvidas pela Comissão para a Integração Europeia através do seu representante nesta, promoverá aos níveis apropriados, no âmbito de acção da sua competência própria, as iniciativas que, no processo das negociações, assumem expressão política, e que não poderão ser consideradas isoladamente da política externa portuguesa no seu conjunto».

⁽¹⁶⁾ Reparemos que, ao falar o texto do art. 9º de «directrizes do Governo», pareceria que apesar da autorização do art. 187º da Constituição para se criar por lei Conselhos de Ministros especializados em razão da matéria, os redactores do Decreto-Lei teriam experimentado certa indecisão, já que pelo art. 200º da mesma compete ao Governo (Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro Ministro, quando for o caso, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) negociar e ajustar convenções internacionais.

tem como órgãos de apoio: a) o Grupo de Delegados Permanente; b) O Secretário para a Integração Europeia e c) os Gabinetes, para a integração europeia. Do primeiro e dos últimos ocupar-nos-emos de seguida.

O Grupo de Delegados Permanente é composto por nove membros, um dos quais é representante da Região Autónoma dos Açores e outro da Madeira (art. 14º, nº 1) que são designados pelos Presidentes dos respectivos governos regionais (art. 14º, nº 2)⁽¹⁷⁾. Nos termos do art. 16º: «Compete ao Grupo de Delegados assegurar a ligação entre a Comissão e as entidades que representam para efeitos de dinamização e coordenação das colaborações a estabelecer em matérias de natureza técnica, bem como para transmitir à Comissão as posições oficiais que as entidades representadas tiverem sobre as mesmas matérias e todas as informações que possam ser de interesse para a preparação e o desenrolar das negociações».

Pelo art. 20º, são criados Gabinetes para a integração Europeia no seio de cada um dos ministérios membros do Conselho de Ministros para a Integração Europeia, possibilitando-se igualmente a constituição dos ditos Gabinetes nas entidades com membros representantes no Grupo de Delegados Permanentes, mediante decisão dos órgãos que designam os Delegados. Contemplar-se-ia pois a possibilidade de criação de tais Gabinetes nos Açores e na Madeira pelos Presidentes dos Governos Regionais respectivos. A pergunta referente aos fins destes Gabinetes está respondida no art. 22º do Decreto-Lei. Com efeito: «Compete aos gabinetes executar, de acordo com as directivas da Comissão e ao nível das entidades respectivas, todas as acções determinadas pelo processo de adesão, bem como, em geral, propor à mesma Comissão todas as medidas que, ao referido nível, sejam consideradas necessárias à aplicação dos tratados de adesão e à adaptação, em tempo oportuno, das estruturas económicas e administrativas às condições existentes nas Comunidades Europeias».

O aparelho negociador de Portugal em relação com as Comunidades Europeias tem a sua ponta de *iceberg* na Missão junto das Comunidades Europeias. O Decreto-Lei em estudo ocupa-se também disso, dispondo-se no art. 13º, nº 3 que o Estado Português está representado junto das Comunidades Europeias por uma missão diplomática. Por sua vez, o art. 25º nos seus n.ºs 1 e 2 estabelece: «1. a Missão junto das Comunidades Europeias recebe instruções do Ministério dos Negócios Estrangeiros no que se refere aos aspectos políticos externos da integração europeia e ao enquadramento do respectivo processo no planeamento e execução da política externa portuguesa. 2. Em todos os aspectos técnicos ligados à integração europeia, recebe a Missão instruções do Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos

⁽¹⁷⁾ Na Madeira a Assembleia Regional aprovou «para valer como lei» o Decreto Regional nº 13/78/M (*Diário da República*, 10 do Março de 1978) pelo qual foi criada a Comissão Regional de Estudos para a Integração Europeia. Os seus fins eram:

«a) Acessorar o delegado da Região Autónoma da Madeira na Comissão para Integração Europeia; b) Exercer funções consultivas junto do Governo Regional; c) Recolher e trabalhar dados económicos da conjuntura regional, mormente para os efeitos previstos nas alíneas anteriores» (art. 2º). A sua composição era como se segue: «a) Quatro delegados pela Assembleia Regional; b) Quatro delegados pelo Governo Regional; c) Quatro delegados pelos parceiros sociais, sendo dois representando o conjunto dos sindicatos e dois representando o conjunto das associações patronais» (art. 4º).

e Integração Europeia, directamente ou por intermédio do presidente da Comissão».

Sem pretender analisar o facto político da participação das Regiões Autónomas na dinâmica das negociações de adesão às Comunidades Europeias, através dos instrumentos previstos no Decreto-Lei e dos diversos contactos levados a cabo em Bruxelas e Lisboa por membros e funcionários dos Governos Regionais, não devemos deixar de realçar que a adesão às Comunidades está, como se pode deduzir do próprio Decreto-Lei, na base de tratados internacionais que, sem dúvida alguma, respeitam directamente às Regiões Autónomas, sendo, por isso, aplicável o art. 229º, nº 1 al. l) da Constituição, no qual se preceitua a participação na *negociação em si mesma*. Tal parecer implicaria a necessidade de instrumentar adequadamente a participação dos Açores e da Madeira na Comissão para a Integração Europeia e na Missão ante as Comunidades Europeias. Mesmo que pudesse ser considerada complexa a incorporação de representantes das Regiões Autónomas, justo é reconhecer que complexa é também para elas a integração de Portugal nas Comunidades⁽¹⁸⁾.

Reflexões similares aqui expostas não teriam sido alheias à Resolução da Presidência do Conselho de Ministros, nº 99/80 («Diário da República», 19 de Março de 1980), por meio da qual se alterou a Comissão de Integração Europeia, «passando a ser composta, para além dos vogais previstos..., de dois vogais representantes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira»⁽¹⁹⁾.

(18) Prova disso é a última das Conclusões do Informe (Comunicação) de Mota Amaral: «Les institutions européennes et en particulier la Conférence, devront veiller aux intérêts spécifiques des régions insulaires de l'Atlantique qui ont besoin d'une protection spéciale (moyennant, par exemple, un régime de transition adéquat) dans la perspective d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE, de manière que l'intégration à l'Europe se traduise par un pas décisif vers la victoire contre le sous-développement constate dans ces régions, apportant ainsi à leurs populations une participation consciente des efforts de l'unité européenne. *Communication sur les problèmes des régions...*, cit., 33.

Do mesmo modo o ante-projecto da Resolução da «Commission des Problèmes Régionaux et de l'Aménagement du Territoire», citado anteriormente assinalava: «La Conférence... recommande: que dans la perspective de l'adhésion prochaine de l'Espagne et du Portugal à la CEE, il soit pleinement tenu compte de la situation spécifique de ces régions insulaires qui peuvent avoir besoin d'un statut spécial, par exemple d'un régime transitoire particulier dans certains domaines», cit., pág. III.

Em iguais termos se expressaria a já citada Resolução 110 (1979) da Conferência dos Poderes Locais e Regionais. A Declaração de Tenerife, por sua vez, afirmaria:

«La especificidad de la condición insular y los problemas de desarrollo de las islas deberán ser tomados en cuenta de forma general por las autoridades nacionales y por las instituciones europeas. Incluso podría manifestarse como necesario el definir para las islas y archipiélagos un estatuto especial frente a la integración económica europea o en lo que se refiere a la aplicación de determinadas reglas comunitarias». *Declaración de Tenerife*, pág. 11.

Pode-se consultar a versão francesa em *Déclaration de Tenerife*, cit., pág. 7.

(19) O Decreto Regional nº 13/78/M da Madeira foi derogado pelo Decreto Regional nº 6/81/M («Diário da República», 20 de Abril de 1981), no qual se afirma:

«Considerando que resulta daquela decisão a necessidade de formalizar o *dossier* de negociação, tendo em conta o estatuto que se pretende; (...) Considerando que neste

É necessário sublinhar também a participação das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, no âmbito da delegação portuguesa, na Organização Internacional do Trabalho⁽²⁰⁾, de modo particular na Conferência Internacional do Trabalho⁽²¹⁾.

momento já estão a funcionar em Lisboa grupos de trabalho com o objectivo de formalizar os diversos *dossiers* de negociação nos quais a Região está representada; Considerando que é necessário dar um constante apoio a estes representantes; Considerando que é fundamental alargar o âmbito da discussão dos problemas específicos da Região face à integração; Considerando que a ligação entre o Governo Regional e a Comissão de Integração Europeia é feita através do vogal do Governo Regional nessa Comissão, considera indispensável este Governo que esse vogal assuma a presidência da Comissão Regional para a Integração Europeia.

Nestes termos: A Assembleia Regional da Madeira, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, decreta, para valer como lei, o seguinte: (...)

Art. 2.º A Comissão Regional para a Integração Europeia tem por funções preparar e estudar os problemas que se põem à Região por via da integração, sendo responsável pela elaboração do *dossier* de negociação».

⁽²⁰⁾ A participação da Madeira, hoje, está inserta no âmbito do um Protocolo assinado em 25 de Maio de 1981 entre o Ministério do Trabalho e o Secretário Regional do Trabalho («Diário da República», 15 de Maio de 1981). Para uma melhor compreensão do já alcançado quanto a participação em matéria sócio-laboral internacional, sem dúvida, será altamente ilustrativa a leitura de tal protocolo. Isso pode dar-nos uma prova apreciável do estado da vontade de cooperação, ainda que num sector muito concreto, entre o Governo estatal e o Governo regional.

No quadro e no desenvolvimento da autonomia que lhe é constitucionalmente reconhecida, foram transferidas oportunamente certas competências do Ministério do Trabalho para a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira, em matéria de trabalho, de emprego e da formação profissional.

À Secretaria Regional do Trabalho da Madeira foram, assim, cometidas atribuições vastas, que lhe permitem a definição e a execução de uma política laboral para a Região no âmbito dos princípios fundamentais da política laboral do País e de acordo com eles. Justificou-se, assim, o estabelecimento do mecanismos de cooperação com o Ministério do Trabalho, em ordem a tornar mais eficaz e harmoniosa a prossecução dos interesses regionais e nacionais.

Nesse sentido, e também para esclarecimento de algumas dúvidas surgidas sobre a aplicação dos diplomas que efectivaram a transferência de competências, o Ministério do Trabalho e a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira celebraram o Protocolo publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Maio de 1979.

No n.º 21 do referido Protocolo garantiu-se uma informação actualizada sobre aplicação dos diplomas que efectivaram a transferência de competências. A experiência destes dois últimos anos e as perspectivas de colaboração, que se entre neste domínio, sugerem a fixação, por protocolo, de alguns princípios destinados a uma participação da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira nas realizações daqueles organismos (conferências, reuniões e outras actividades) e, bem assim, ao seu acesso aos meios de natureza financeira, técnica e humana, oferecidos aos Estados membros, sempre que as matérias tratadas relevem da intervenção do Ministério do Trabalho. Assim:

«1 - Sempre que as matérias a tratar na Conferência Internacional do Trabalho, ou em outras reuniões internacionais promovidas pelo BIT ou por organismos internacionais similares, respeitem exclusiva ou predominantemente às relações sócio-laborais da Região Autónoma da Madeira, o Ministério do Trabalho compromete-se a consultar previamente a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira acerca da posição a assumir oficialmente, bem como a desenvolver os esforços consentâneos com vista à efectiva

A via legislativa foi do mesmo modo utilizada em certos casos para por em prática a disposição constitucional relativa à participação das Regiões

participação daquela Secretaria Regional nas conferências ou reuniões referidas como integrante da delegação portuguesa.

2 - Sempre que as matérias sócio-laborais a tratar nas mesmas conferências e reuniões tenham um peso ou significado manifestamente específicos para a Região Autónoma da Madeira, o Ministério do Trabalho compromete-se a consultar previamente a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira acerca da posição a assumir oficialmente e ponderará sempre a conveniência e vantagem da participação da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira nas conferências ou reuniões referidas como integrante da delegação portuguesa.

3 - Sempre que as matérias sócio-laborais a tratar nas mesmas conferências ou reuniões não se enquadrem nos dispostos nos números anteriores, o Ministério do Trabalho avaliara a possibilidade de uma participação de funcionários da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira no contexto global das prioridades e vantagens de participação do conjunto dos serviços do Administração Pública portuguesa mais directamente interessados no tratamento daquelas matérias.

4 - A participação do Secretário Regional do Trabalho da Madeira na sessão anual da Conferência Internacional do Trabalho é avaliada e será decidida do acordo com os seguintes princípios:

a) A representação governamental respeita sempre e exclusivamente ao Governo do Estado Português;

b) A presença do Secretário Regional do Trabalho da Madeira na conferência anual da OIT é conveniente tenha lugar, no âmbito da representação oficial portuguesa, quando nela sejam tratados temas sócio-laborais que respeitem exclusiva ou predominantemente à Região Autónoma da Madeira, e poderá ter lugar, nos mesmos termos, quando sejam tratados temas sócio-laborais do interesse geral para o País, num e noutro caso mediante solicitação prévia, por escrito, do Secretário Regional do Trabalho da Madeira, a decidir em articulação entre o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

5 - Na programação de deslocações, estágios, bolsas, seminários ou outras acções similares de cooperação com organismos internacionais ou estrangeiros que abranjam o Ministério do Trabalho será sempre tomada em atenção a necessidade e vantagem de, no contexto das prioridades globais dos Serviços da Administração Pública do Trabalho, se afectar à Secretaria Regional do Trabalho uma parcela equitativa de tais acções, nomeadamente quando os temas a tratar tenham especial significado para as relações de trabalho da Região Autónoma da Madeira.

6 - Para o efeito do disposto no número anterior, deverá o serviço competente do Ministério do Trabalho, ao formular o projecto de programação anual, ponderar as solicitações temáticas que oportunamente lhe tenham sido remetidas pela Secretaria Regional do Trabalho da Madeira e analisá-las no contexto das prioridades globais referidas no nº 5.

7 - A Secretaria Regional do Trabalho da Madeira compromete-se a canalizar pelo Ministro do Trabalho todas as acções que empreenda no âmbito das deslocações que efectivar na decorrência da cooperação técnica internacional em matéria sócio-laboral. A Secretaria Regional compromete-se igualmente a promover, se necessário em articulação com o Ministério do Trabalho, a preparação técnica atempada dos seus funcionários abrangidos por acções de cooperação internacional, com vista a uma participação eficaz dos representantes portugueses nas actividades envolvidas por aquela cooperação.

8 - Os compromissos do Ministério do Trabalho constantes do presente Protocolo entendem-se como assumidos apenas na medida em que lhe possa competir legalmente

Autónomas, nos benefícios derivados dos tratados internacionais que directamente os afectem.

Assim, pelo Decreto-Lei n.º 12/78 de 14 de Janeiro de 1978, dispõe-se no art. 1.º: «As receitas provenientes da execução do acordo entre os Governos de Portugal e dos Estados Unidos da América relativo ao transporte marítimo de cargas destinadas à base militar das Lajes serão atribuídas às empresas de navegação que pratiquem o tráfego Continente - Açores - Continente ou tráfego entre ilhas açorianas e destinar-se-ão exclusivamente a subsidiar os encargos decorrentes das obrigações de serviço público que forem impostas, sem a correspondente compensação tarifária»⁽²²⁾.

a iniciativa e condução dos processos de cooperação internacional no domínio sócio-laboral, sempre de conformidade com as disponibilidades orçamentais que lhe forem facultadas».

⁽²¹⁾ Sirva como balanço da participação - com respeito à Madeira - o seguinte:

«A Madeira tem participado na Conferência Internacional do Trabalho desde 1979, altura em que tomou parte na 65.ª sessão.

A participação foi reivindicada ao Governo da República com base na necessidade da Região obter a directa recepção das diversas formas de cooperação da OIT e na necessidade de conhecer a legislação desde a sua formação para poder emitir parecer sobre a aplicação das convenções aplicáveis a Portugal.

A real importância do processo autónomo das Regiões Autónomas é, por outro lado, fenómeno que devo pesar relativamente no contexto da OIT.

Estas razões, aliadas ao desejo de afirmar a Região a nível internacional, proporcionaram um lugar na delegação portuguesa que anualmente tem vindo a participar nas Conferências da OIT.

A participação da Madeira na Conferência Internacional do Trabalho tem conhecido várias vicissitudes. Na verdade, o Ministério do Trabalho sempre se mostrou relutante no tocante à admissão das Regiões como participantes «de direito» na Conferência, mesmo integrando a Delegação de Portugal.

Do mesmo modo, a Região tem visto limitado o seu estatuto de participação, limitações que lhe são impostas pelo Ministério do Trabalho na escolha das Comissões e temas de discussão, na preparação dos temas e principalmente na impossibilidade de participação «de direito» na discussão daquelas.

Esta situação poderá vir a ser ultrapassada através do protocolo firmado entre a Secretaria Regional do Trabalho e o Ministério do Trabalho em 25 de Maio de 1981».

Participação da Região Autónoma da Madeira na Organização Internacional do Trabalho, policopiado, Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Secretaria Regional do Trabalho, págs. 1 a 3.

Em 1981 a Delegação de Portugal foi presidida pelo Ministro do Trabalho Henrique M. do Nascimento Rodrigues acompanhado pelos Secretários do Estado do Trabalho e do Emprego e pelos Secretários regionais do Trabalho da Madeira e Açores, respectivamente, Manuel J. M. Bazenga Marques e António M. Gentil Lagarto. Por sua vez, a lista do Conselheiros técnicos governamentais da mesma Delegação era encabeçada - somando, na sua totalidade, onze Conselheiros - por Augusto M. Gonçalves Marques, Director regional da Madeira e por José R. M. Fonseca Händel de Oliveira, com igual função nos Açores.

⁽²²⁾ Em relação com a participação nos benefícios Mota Amaral assinalaria: «A realização de quaisquer acordos que de alguma forma digam respeito à região traduzir-se-á, presumivelmente, em benefícios que são a contrapartida das facilidades de qualquer natureza concedidas à parte estrangeira. A nossa perspectiva é que esses benefícios deverão ser canalizados para o desenvolvimento regional.

É o que já hoje acontece, aliás, com o acordo francês sobre a base das Flores, já que está previsto que o Governo francês realize uma série de prestações que sirvam

As possibilidades de actuação das Regiões Autónomas, em matéria de tratados internacionais poderiam abarcar também inclusive a atribuição de editar, quando fossem pertinentes, os regulamentos adequados, com o fim de atender à aplicação dos tratados. A Região careceria desta atribuição naqueles casos em que o poder regulamentar tivesse sido reservado pelos órgãos de soberania. Tal afirmação, a nosso ver, sem entrar agora na polémica do carácter legal ou supralegal inerente aos tratados internacionais, justificar-se-ia por força do art. 221º, nº 1 al. b): «As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições a definir nos respectivos estatutos: regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar»⁽²³⁾. Do mesmo modo «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional» (art. 231º, nº 2 da Constituição)⁽²⁴⁾. Tendo-se apresentado dúvidas acerca da noção «questões respeitantes às regiões autónomas», a qual expressaria uma maior amplitude que a de «afecção directa», a Comissão constitucional doutrinou no Parecer nº 20/77, que essas questões são aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional, «- respeitem a interesses predominantemente regionais; - ou pelo menos mereçam, no plano regional, um tratamento específico no que toca

para o financiamento de empreendimentos de interesse regional, designadamente a construção do porto das Flores e determinados trabalhos no âmbito do saneamento básico, na ilha de Santa Maria. Com o acordo a celebrar com os Estados Unidos sobre as Lajes está prevista uma série de contrapartidas relacionadas com o lançamento e a construção de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento do arquipélago.

Acordos que venham a ser celebrados sobre as pescas produzirão também benefícios de natureza directamente financeira, ou benefícios indirectos, que deverão ser destinados à implementação de programas de desenvolvimento do sector das pescas nos Açores».

Entrevista com o Presidente do Governo Regional..., cit., pág. 23.

O acordo sobre a Base das Lajes terá trazido em quatro anos para a Região receitas de 80 milhões de dólares (MONJARDINO, *A experiência dos Açores...*, cit., pág. 14).

⁽²³⁾ Na mesma linha o art. 22º alínea c) dos estatutos provisórios dispunha: «Compete à Assembleia Regional: regulamentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservarem para estes o respectivo poder regulamentar».

⁽²⁴⁾ O artigo teria a sua equivalência no art. 22º alínea n) dos Estatutos provisórios, o qual dispõe que: «Compete à Assembleia Regional: pronunciar-se, sob consulta dos órgãos de soberania relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região». É discutível constitucionalmente a atribuição do termo «órgãos de governo» só à Assembleia Regional. Observemos que a Constituição utiliza o plural «órgãos» e que, além disso, segundo o art. 3º dos Estatutos provisórios: «São órgãos de governo próprio, da Região a Assembleia Regional e o Governo Regional». Mais discutível seria ainda o facto de que o pronunciamento da Assembleia Regional fosse feito sob consulta dos órgãos de soberania. Simplesmente estar-se-ia a passar da enunciação de um dever-direito, que teria como sujeitos os órgãos de soberania e a Assembleia Regional, a um direito cujo exercício, em última instância, poderia ficar suspenso pela vontade dos órgãos de soberania. Numa linha de consulta estariam, não obstante, os arts. 29º alínea c), 66º nº 3 e 204º do Regulamento da Assembleia Regional da Madeira.

à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios»⁽²⁵⁾.

Tendo em conta, pois, o direito de audição dos órgãos do governo regional pelos órgãos de soberania quando estes se encontrem elaborando actos legislativos ou administrativos da sua competência referentes às Regiões Autónomas, poder-se-ia arguir, à luz do valor dos tratados internacionais, que os órgãos de soberania devem, no relativo à elaboração - no uso das suas competências - de tratados «respeitantes» às Regiões Autónomas, escutar os pontos de vista, sobre a matéria, dos órgãos de governo regional, vindo a corresponder, portanto, à «afecção directa» o direito de participação na delegação negociadora estatal e - enquanto que subcategoria das «questões respeitantes» - o direito de audição, o qual como vimos seria procedente para estas⁽²⁶⁾.

(25) *Pareceres da Comissão Constitucional*. 2º Volume, págs. 159-169.

(26) Já se disse que dentre os órgãos de soberania (Presidente da República, Conselho da Revolução, Assembleia da República, Governo e Tribunais - art. 113º da Constituição) não devem ser considerados abrangidos pelo art. 231º nº 2 (audição) o Presidente da República, o Conselho da Revolução e os Tribunais. Neste sentido FERREIRA, *op. cit.*, pág. 70. Igualmente para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA o art. 231º não pode abranger nem os Tribunais nem o Conselho da Revolução, parecendo seguro que não pode abranger também o Presidente da República (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, págs. 426 e 427). Pensamos que é difícil alguém pronunciar-se rotundamente em tal matéria. Assim, entre outras possíveis, pomos as seguintes questões:

1. Até que ponto a competência do Presidente da República, de dissolver ou suspender os órgãos das Regiões Autónomas (art. 234º), ouvido o Conselho da Revolução (art. 136º nº I) e depois de se pronunciar a Assembleia da República (art. 166º alínea c)), deve ser exercida com preterição do dever de ouvir as Regiões Autónomas nas questões da sua competência *respeitantes* a elas? A nosso ver, as cautelas constitucionais com respeito ao Conselho da Revolução e a Assembleia da República bem poderiam ser argumentos a reforçar a necessidade da audição das Regiões Autónomas. A não referência expressa de tal audição em relação à dissolução ou suspensão dos órgãos regionais não nos parece argumento suficiente por si só para ignorar o art. 231º nº 2, de valor geral.

2. Em que medida não será constitucionalmente obrigatório que os órgãos de governo regional dêem o seu parecer - à margem já do momento das negociações - ao Conselho da Revolução, à Assembleia da República e ao Governo, antes da aprovação por estes órgãos, no uso das suas competências, de tratados internacionais que «directamente lhes digam respeito» ou que englobem «questões... respeitantes às regiões autónomas». Este dever-direito de audição teria, além dos argumentos expostos, a sua razão de oportunidade na seguinte consideração: não convém esquecer que o texto submetido à aprovação, em última instância, é fruto exclusivamente - ou eminentemente - no caso da participação das regiões na negociação - de uma redacção governamental, o que revela a conveniência da audição dos órgãos de governo das Regiões Autónomas pelos órgãos de soberania antes da aprovação por estes dos tratados, com vista a prevenir o nascimento de possíveis problemas de execução naquelas. Contra o que dissemos, poderia argumentar-se que sob as expressões «tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito» (art. 229º) e «questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas» (art. 231º) abrigam-se dois campos de matérias distintas. Perante tal raciocínio, teríamos que precisar, recorrendo por analogia à teoria dos conjuntos, que, podendo a primeira expressão ser

Não queremos terminar esta epígrafe sem assinalar uma competência das Regiões Autónomas que, relacionada com a actividade externa, embora não tenha assento na letra dos Estatutos, obedece à situação autonómica criada pela Constituição e pelos Estatutos provisórios de autonomia. Trata-se da concessão de passaportes especiais, cuja competência de concessão, nos termos do Decreto-Lei n.º 533/79, de 31 de Dezembro, tinha sido concentrada no Ministério do Interior.

Pois bem, mediante o Decreto-Lei n.º 128/80 de 17 de Maio, considerando as realidades próprias das Regiões Autónomas, o Governo - no preâmbulo do Decreto-Lei - entende justificar-se que se lhes reconheça a competência, para a concessão e emissão de tais passaportes, em sintonia com o texto e o espírito dos arts. 227º e seguintes da Constituição (Regiões Autónomas) e na linha

representada por um conjunto distinto da segunda, não obstante, aquele não seria senão um subconjunto desta, composto assim por elementos todos eles pertencentes ao conjunto representativo da segunda expressão. Daí que, a nosso ver, os «tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito» são «questões... respeitantes às regiões autónomas», e inclusivamente não como mais umas, mas como questões de especial relevo.

Em relação com o dito a respeito da redacção dos tratados consideramos oportuno trazer à colação o art. 187º n.º 1 (Iniciativa), inserido no Cap. III (Aprovação de tratados) do Regulamento da Assembleia da República: «Os textos dos tratados sujeitos a aprovação da Assembleia da República, nos termos da alínea j) do artigo 164º da Constituição são enviados pelo Governo ao seu Presidente». *Regimento da Assembleia da República e Estatuto dos Deputados*, Secretaria-Geral da Assembleia da República, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1977, pág. 82.

Temos de salientar, contudo, que o que sustentamos no que respeita ao dever de audição, em nada contradiz a nossa adesão ao Parecer n.º 426/80 de 23 de Outubro de 1980 da Procuradoria Geral da República sobre *Regiões Autónomas - Poderes dos Deputados às Assembleias Regionais*: «Nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 229º da Constituição da República, é das atribuições das regiões autónomas «participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes».

Por outro lado compete à Assembleia Regional dos Açores «pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos Órgãos de Soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região» (artigo 26º n.º 1, alínea m), do Estatuto); e identicamente, à Assembleia Regional da Madeira, «pronunciar-se, sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região» (artigo 22º, alínea n), do Estatuto Provisório).

Daí que, dir-se-á, deva ser lícito aos Deputados regionais requerer informações e esclarecimentos ao Governo da República em matéria de política externa que envolva, nos termos de tais preceitos o exercício dessa competência da respectiva Assembleia.

Uma tal conclusão, porém, seria, pelo menos precipitada.

Na sequência do exposto, conclui-se:

A lei não confere aos Deputados, às Assembleias Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira o poder de dirigir quaisquer requerimentos ao Governo da República, designadamente em matéria de política externa, pelo que o Ministério dos Negócios Estrangeiros pode não conhecer de requerimentos dessa natureza eventualmente subscritos por esses Deputados».

Para consulta do Parecer, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 395, Abril, 1981, págs. 142-147.

da prática legislativa vigente. Para tal fim, o art. 1º dispõe que a concessão e emissão de tais passaportes, «quando destinados a personalidades das regiões autónomas, são, da competência dos respectivos governos regionais», devendo ser assinados pelo Presidente do Governo Regional ou, na sua falta ou impedimento, por quem legalmente o substitua» (art. 2º). O passaporte, no verso da sua capa, em português, francês e inglês, terá de levar o seguinte texto: «O Presidente do Governo Regional, pede a todas as autoridades civis e militares encarregadas de manter a ordem pública nos países amigos de Portugal que deixem passar livremente o portador do presente passaporte e lhe dispensem auxílio e protecção em caso de necessidade» (art. 5º; Mad. III-A).

E, finalmente, agora com relação unicamente à Madeira, destacaremos que tendo sido, mediante o Decreto-Lei nº 281/78, de 8 de Setembro, transferidas para os órgãos de governo próprio da Madeira as atribuições e competências que no âmbito regional vinham sendo exercidas pelos órgãos centrais em matéria de turismo, no art. 4º do mesmo decreto-lei preceitua-se:

«1. Os planos de promoção turística da Região para o estrangeiro deverão ser coordenados com os planos globais de promoção do País.

2. Para este efeito, todas as acções relativas à Região, a realizar no estrangeiro, deverão ser concertadas entre o Governo da República e o Governo Regional» (27).

3. Os Estatutos

a) O Estatuto «non nato» da Madeira

Em Junho de 1977, a Assembleia da República recebeu da Assembleia Regional da Madeira um projecto de Estatuto Político-administrativo para a referida Região, que não chegaria a ser aprovado⁽²⁸⁾. Posteriormente, seria aprovado o Decreto da Assembleia da República, nº 322/I, de 27 de Junho de 1980, sobre o Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma da Madeira. O Estatuto não entrou em vigor por ter sido declarado inconstitucional o Decreto aprobatório da Assembleia da República⁽²⁹⁾, mediante a Resolução nº 293/80⁽³⁰⁾ aprovada, precedendo o parecer nº 26/80 da Comissão Constitucional⁽³¹⁾, pelo Conselho da Revolução em 6 de Agosto de 1980.

(27) Este Decreto-Lei basear-se-ia na importância que geralmente tem o turismo para as ilhas. Sobre isto v. *Le Tourisme dans les Régions insulaires* (em especial as págs. 5 e 6 dedicadas à Madeira), Rapport présenté par M. Jardim, Président du Gouvernement autonome de Madère. Conférence des Régions Insulaires..., cit.

(28) Foi publicado como proposta de lei nº 103/1, em Suplemento ao nº 123 do Diário da Assembleia da República de 30 de Junho de 1977. Tal proposta caducou com a dissolução da Assembleia da República (Decreto nº 98-A/79 de 11 de Setembro).

(29) Decreto nº 322/I (Estatuto político-administrativo da Região Autónoma da Madeira); pode ser consultado no «Diário da República», II Série - Suplemento ao nº 79, 28 de Junho de 1980. Para a discussão do texto vid. *id.*, I Série, 21, 24 e 25 de Junho de 1980.

(30) O texto da Resolução pode ser consultado no «Diário da República», 1ª série, nº 191, 20 de Agosto de 1980.

(31) Tivemos acesso a uma cópia dos Arquivos da Comissão Constitucional.

Actualmente a Madeira continua a ser regida pelo estatuto Provisório de 1976. Contudo, e tendo ainda em conta que o Parecer da Comissão Constitucional não punha em causa a matéria do nosso estudo⁽³²⁾, julgamos oportuno fazer a sua análise, ainda que sumariamente, com o fim de ajudar a perfilar as linhas constitucionais sobre a matéria.

O Estatuto contemplava a participação do Governo Regional na negociação de Tratados internacionais que «directamente digam respeito à Região, bem como no acompanhamento da respectiva execução» (art. 49º, nº 1 al. p)). De igual modo dispunha a realização de acordos entre os Governos Regional e da República a respeito da participação do Governo Regional nos benefícios derivados de tais tratados (art. 49º, nº 1, al. r). Tais benefícios formariam parte das receitas da Região (art. 70º, al. e)). Só especificaremos aqui que, enquanto no art. 29º, I, p) se fala de tratados que «directamente digam respeito á Região e na al. r) do mesmo artigo faz-se referência àqueles que de uma maneira especial lhe digam respeito», no art. 70º al e) acolham-se os Tratados que «digam respeito à Região», omitindo-se, pois, qualquer qualificação.

Igualmente, com base no dito na epígrafe referente aos Estatutos provisórios e em relação com os Tratados internacionais, em certos casos,

(32) Entre os artigos declarados inconstitucionais encontra-se o art. 12º nº 1: «O Ministro da República é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro Ministro». Este preceito seria contrário ao nº 1 do art. 232º da Constituição que diz: «A soberania da República é especialmente representada, em cada uma das regiões autónomas, por um Ministro da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro Ministro, ouvido o Conselho da Revolução». Não se encontra, pelo contrário, sinal de inconstitucionalidade no art. 12º nº 2: «O Primeiro-Ministro, antes de formular a sua proposta, consultará os órgãos de governo próprio da região, nos termos do nº 2 do art. 231º da Constituição». O sublinhado é nosso.

Observemos, portanto, - em conexão com as nossas anteriores reflexões sobre o dever de ouvir as regiões pelos órgãos de soberania - que, por um lado, a omissão da audição do Conselho da Revolução é motivo de institucionalidade, e, por outro, a consulta dos órgãos do governo próprio da Região é entendida como ajustada à Constituição.

Além disso, Mota Amaral, já tinha afirmado na Assembleia Constituinte: «Para o PPD é também fundamental o reconhecimento às regiões autónomas do direito de serem ouvidas, sempre, em todas as matérias do seu interesse, assinaladas à competência dos órgãos de Soberania, conforme dispõe o artigo 4º do projecto. Fica, assim, em nosso entender, assegurada a participação das regiões autónomas, por intermédio dos respectivos órgãos do governo próprio, em matérias delicadas, que especificamente as afectam, tais como, entre outras, a *designação do Ministro da República*, a participação em tratados internacionais a eles referentes e a própria feitura das leis do domínio reservado da Assembleia da República». «Das Regiões Autónomas...», cit., pág. 196. O sublinhado é nosso.

A audição dos órgãos do governo regional, em concreto a Assembleia Regional, tinha sido contemplada no art. 37º do Projecto de Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, elaborado pela Junta Regional (Para uma Autonomia dos Açores..., cit., pág. 180).

a Região poderia ter a competência de editar os regulamentos pertinentes ⁽³³⁾. De igual modo teria lugar o direito de audição ⁽³⁴⁾.

Queriam assinalar, também em relação com a actividade externa, que o Estatuto dispunha no art. 6º: «Os madeirenses no estrangeiro, bem como os seus familiares, gozam aí não só da adequada assistência dos serviços competentes da República Portuguesa como também da que venha a ser prestada por qualquer serviço próprio da Região». Um incipiente e restrito *ius legationis* parecia querer aflorar através deste artigo. Sem uma necessária relação com os tratados internacionais - ainda que eventual - o art. 78º vem possibilitar um rudimentar direito de iniciativa. «1. Para efeitos de recurso ao auxílio económico estrangeiro o Governo Regional veiculará o pedido através dos competentes Órgãos de soberania. 2. Concedido o auxílio e definidos os seus termos, serão estabelecidas relações directas entre a entidade que o presta, de um lado, e o Ministro da República e o Presidente do Governo Regional, em conjunto, do outro lado».

b) O Estatuto dos Açores

Em 27 de Junho de 1980 foi aprovado por decreto da Assembleia da República o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, sendo publicado como Lei nº 39/80, de 5 de Agosto, no «Diário da República» correspondente a esta data.

No que se refere ao objecto do nosso estudo, o Estatuto dispõe no art. 44º al. p): «Compete ao Governo Regional: participar nas negociações de Tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região, bem como no acompanhamento da respectiva execução». O Governo açoriano, continuando a directriz marcada no Estatuto provisório e o já mencionado preceito constitucional, participará nas negociações dos tratados internacionais que afectem directamente a Região. O problema assentaria neste ponto na resposta às questões levantadas no momento de qualificar tais tratados. Mantendo aqui o já afirmado na análise do Estatuto provisório, entendendo que a afectação directa deve acolher no seu seio, pelo menos, as matérias que viessem a ser consideradas como de interesse específico para a Região, tudo isso na medida em que alguns aspectos destas pudessem ser objecto de

⁽³³⁾ Em sintonia com o art. 229º nº I alínea b) da Constituição o art. 22º alínea c) dispunha: «Compete à Assembleia Regional: regulamentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar».

⁽³⁴⁾ Mais na linha da Constituição do que o art. 22º alínea n) dos Estatutos provisórios, o art. 34º alínea n) assinalava «Compete à Assembleia Regional: pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de Soberania, relativamente às questões da competência destes respeitantes à Região; por sua vez, o art. 49º nº 2 alínea a) expressava-se assim: «Para efeitos do disposto no nº 1 deste artigo, considera-se que a audição prevista no art. 231º nº 2 da Constituição distingue-se de um acto de mera informação, exigindo consulta e respostas escritas, esta no prazo de três dias a contar da recepção da consulta, que decorrerá sempre em todos os casos respeitantes à Região Autónoma e não meramente específicos desta, considerando-se afirmativo ou de concordância no caso de não ser dada resposta no prazo referido». O «específico», como vemos, formaria parte do «respeitante», tal como já assinalávamos em relação com os Estatutos provisórios.

regulamentação num tratado internacional, é de notar que o Estatuto dos Açores dá um passo em frente na matéria, ao desvendar-nos, ainda que parcialmente, tais incógnitas no seu art. 27^o(35), o qual viria a constituir, pois, um marco útil sobre a matéria. Nem se diga que não parece sustentável a eventualidade de que todas as matérias de interesse específico para a Região contidas no dito artigo, sejam susceptíveis de ser reguladas em alguns dos seus aspectos por meio de um tratado internacional. Sem intentar apurar todas as matérias susceptíveis de receber tal tratamento, é evidente, no entanto, que dos simples enunciados delas se deduz que uma grande parte admitiria tal regulamentação. Note-se que o carácter especial (*designadamente*) de tais matérias não esgota as possibilidades de existência de outras matérias de interesse específico.

Pois bem, o Estatuto, na procura de uma maior precisão, acrescenta no art. 60^o:

«Tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, o Governo da República e o Governo Regional elaborarão protocolos de colaboração permanente sobre matéria de interesse comum ao Estado e à Região, designadamente sobre:

- a) Situação económica e financeira nacional;
- b) Definição das políticas fiscal, monetária e financeira;
- c) Adesão ou integração do País em organizações económicas internacionais;
- d) Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacionais;

(35) O artigo 27^o dispõe: «Constituem matérias do interesse específico para a Região, designadamente: a) Política demográfica e estatuto dos residentes; b) Orientação e tutela sobre autarquias locais, sua demarcação territorial e alteração das suas atribuições ou da competência dos respectivos órgãos; c) Orientação, direcção, coordenação e fiscalização dos serviços e institutos públicos e das empresas nacionalizadas ou públicas que exerçam a sua actividade exclusivamente na Região; d) Transportes terrestres e transportes marítimos e aéreos entre ilhas, incluindo escalas e tarifas; e) Administração de portos e aeroportos, incluindo impostos e taxas portuárias e aeroportuárias; f) Pescas; g) Agricultura, silvicultura e pecuária; h) Regime jurídico e exploração da terra, incluindo arrendamento rural; i) Política de solos, ordenamento do território e equilíbrio ecológico; j) Recursos hídricos, minerais e termais; l) Energia de produção local; m) Saúde e segurança social; n) Trabalho, emprego e formação profissional; o) Ensinos pré-primário, primário, secundário, médio e superior; p) Classificação protecção e valorização do património cultural; q) Museus, bibliotecas, e arquivos; r) Espectáculos e divertimentos públicos; s) Desportos; t) turismo e hotelaria; u) Artesanato e folclore; v) Expropriação por utilidade pública, de bens situados na Região, bem como requisição civil; x) Obras públicas e equipamento social; z) Habitação e urbanismo; aa) Comunicação social; bb) Comércio interno e externo e abastecimentos; cc) Orientação e control das importações e exportações; dd) investimento directo estrangeiro e transferências de tecnologia; ee) distribuição de control do volume global do crédito; ff) Mobilização das poupanças formadas na Região com vista ao financiamento dos investimentos nela efectuados; gg) Utilização de remessas e poupanças dos emigrantes; hh) Control e administração dos meios de pagamento internacionais em circulação na Região, ii) Desenvolvimento industrial; jj) Adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional; ll) Concessão de benefícios fiscais; mm) manutenção da ordem pública».

e) Benefícios decorrentes de tratados ou acordos internacionais que digam directamente respeito à Região;

f) Lançamento de empréstimos internos;

g) Prestação de apoios técnicos».

Deste artigo deduz-se facilmente a afirmação de que os tratados internacionais sobre a adesão, ou integração de Portugal em organizações económicas internacionais viriam a situar-se dentro dos tratados que afectam as Regiões Autónomas. É de sublinhar também o modo como os protocolos de colaboração permanente podem ajudar à institucionalização de um clima de estudo sereno e desapaixonado dos interesses das Regiões Autónomas e do resto do País e ao adequado enquadramento de todos eles no âmbito do interesse estatal. Observe-mos também o objecto amplo das matérias de protocolo contidas na al. d): «Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional». Para além de uma certa ambiguidade poder-se-ia encontrar o desejo de não fechar possibilidades às Regiões Autónomas em matéria de acompanhamento no delinear da actividade externa. Neste sentido, tendo em conta a audiência citada no artigo anterior, da qual nos ocuparemos depois, e o direito de participação nas negociações de tratados internacionais que dizem respeito directamente à Região, os protocolos de colaboração permanente poderiam ser uma via adequada para possibilitar um direito de iniciativa regional impulsor da acção externa do Estado em sede de afectação directa à Região.

O art. 60º é contemplado pelo art. 61º nos seguintes termos:

«Constituem, designadamente, matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior:

a) Utilização do território regional por entidades estrangeiras, em especial para bases militares;

b) Protocolos celebrados com a NATO e outras organizações internacionais, em especial sobre instalações de natureza militar ou paramilitar;

c) Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia;

d) Lei do mar;

e) Utilização da Zona Económica Exclusiva;

f) Plataforma continental;

g) Poluição no mar;

h) Conservação e exploração de espécies vivas;

i) Navegação Aérea;

j) Exploração do espaço aéreo controlado».

A participação das Regiões Autónomas na negociação de tratados internacionais que as afectem directamente encontraria, pois um leque aberto de possibilidades. Como vimos, não só se encontra um marco útil para a detecção de tais tratados no art. 27º, como se enunciam no art. 61º aquelas matérias que com um carácter especial afectam directamente aos Açores. Talvez tivesse sido possível sistematizar melhor as matérias apontadas e inclusive aumentar o número destas.

De qualquer modo, a concepção aberta deste artigo constitui a via legal para avançar na criação e consolidação, quando for o caso dos precedentes pertinentes.

Devemos ressaltar do mesmo modo que a participação na negociação, se duvida existisse a respeito do alcance do termo «negociação», é objecto de aclaração no art. 62º: «A participação nas negociações de tratados e acordos

internacionais que digam respeito à Região realizar-se-á através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização». Reafirmar-se-ia, como poderemos ver, por um lado, o princípio de participação na negociação de tratados que afectem a Região e, por outro, o de participação na execução ou fiscalização dos ditos tratados mediante, em concreto, a representação regional efectiva em mecanismos institucionais de aplicação ou execução e control (*Comissões de execução e fiscalização*)⁽³⁶⁾. Esta última participação em si não eximiria as Regiões, como vimos nos Estatutos provisórios, da possibilidade de editar pertinentemente os Regulamentos que sejam necessários para a aplicação dos tratados, sejam estes respeitantes ou não à Região. Tais afirmações parecem derivar como indicamos já do art. 29º, nº 1, b) da Constituição e *a fortiori* do art. 26º, nº 1, al. d) do Estatuto, segundo o qual: «compete à Assembleia Regional: fazer regulamentos para adequada execução das leis providas dos órgãos de soberania que não reservem, para estes o respectivo poder».

Por sua vez, a participação nos benefícios foi regulada no art. 84º da seguinte forma: «Os benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais directamente respeitantes à Região, tal como definido no art. 1º deste Estatuto, serão afectados a projectos de desenvolvimento desta»⁽³⁷⁾. Do mesmo modo o estatuto define nos arts. 26º e 44º o direito de audição já tratado anteriormente. Este direito é aqui concebido como pertencente tanto à Assembleia Regional como ao Governo Regional. Com efeito, o art. 26º, nº 1, al. m) dispõe: «Compete à Assembleia Regional: pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região»; nos mesmos termos, com relação ao Governo Regional, expressa-se o art. 44º, al. r). Resultaria disto que no Estatuto dos Açores se teve em conta, em parte, os reparos que, como examinamos suscitava o direito de audição nos estatutos provisórios⁽³⁸⁾. Contudo, julgamos que tal

(36) No que respeita a execução deve-se trazer à colação o art. 59º do Estatuto: «No âmbito das competências próprias dos órgãos regionais, a execução das leis no território da Região, independentemente do órgão de que são originários, será assegurada pelo Governo Regional». Esclarecemos que o art. 59º pertence ao Título IV do Estatuto (Disposições especiais sobre relações entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais).

(37) O artigo tem dois números. No primeiro faz-se referência às ilhas do arquipélago, enquanto que no segundo se adverte que a Região Autónoma dos Açores «abrange ainda o mar circundante e seus fundos, definidos como águas territoriais e Zona Económica Exclusiva nos termos da lei».

(38) Devemos assinalar sobre a matéria que o Regulamento da Assembleia Regional dos Açores parecia preferentemente estar a visar a consulta por parte dos órgãos de soberania. Tal afirmação poder-se-ia deduzir dos arts. 51º e do Capítulo V (Parecer sob consulta dos órgãos de soberania: arts. 194º e 195º - em relação com o art. 58º do Estatuto - e 196º). Em relação às nossas apreciações anteriores a respeito da audição, sublinharemos que o art. 51º do Estatuto dispõe: «1. - O Ministro da República é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro Ministro, ouvidos o Conselho da Revolução e a Assembleia Regional. 2 - O Primeiro-Ministro antes de formular a sua proposta, consultará o Governo Regional». Esta audição, no que corresponde à Assembleia Regional, aparece regulada numa forma um tanto *sui generis* no art. 194º (Audição sobre nomeação do Ministro da República) do Regulamento da mesma.

dever-direito constitucional deverá ser formulado com referência a um âmbito material de questões que, além da mera estimulação voluntária, obriguem tanto os órgãos de soberania como os órgãos de governo próprio da Região. Com base no exposto, os órgãos de soberania deverão, pois, em relação com os tratados internacionais objecto da sua competência que sejam referentes às Regiões Autónomas, ouvir os pareceres dos órgãos de Governo Regional.

Pelo que acabamos de ver, parece evidente que, em relação com a actividade externa, corresponde, de entre os órgãos de governo regional, um papel mais activo ao Governo. De qualquer modo a Assembleia Regional, necessário é reconhecê-lo, preocupou-se com que o seu papel na matéria não ficasse reduzido ao de mero exercício de audição. Assim, por Resolução aprovada em 5 de Maio de 1981, sob proposta do Presidente da Assembleia Regional, Álvaro Monjardino, esta criou no seu âmbito a Comissão para Assuntos Internacionais. O texto da Resolução é o seguinte:

1.º - É aditada a seguinte alínea ao n.º 1 do art. 27º do Regimento: «e) Comissão para os Assuntos Internacionais».

2.º - É inscrito, entre os arts. 31º e 32º do Regimento, um art. 31º-A, com o seguinte texto: «competem à Comissão para os Assuntos Internacionais»:

a) Tomar conhecimento, junto dos departamentos competentes, da actividade do Executivo nas áreas a que se referem os arts. 44º, al. p), 60º al. c), d) e e), 61º e 62º do Estatuto Político Administrativo da Região;

b) Manter «dossiers» actualizados sobre as relações internacionais em curso com incidência na Região;

c) Dar parecer sobre propostas ou projectos de diplomas ou medidas que respeitem às referidas áreas, e sejam da competência da Assembleia⁽³⁹⁾.

(39) Pelo seu valor informativo, com respeito aos Açores, em relação com o tema objecto do nosso estudo, julgamos oportuno transcrever o preâmbulo da Proposta da Resolução:

«1. O direito a participar nas negociações dos tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes (Constit., art. 229º, - 1, l)), é uma das mais consideráveis prerrogativas das suas Regiões Autónomas portuguesas. E constitui uma zona do poder regional que não encontra paralelo no Mundo - com uma excepção, aliás mitigada, que seja do nosso conhecimento: um direito análogo, pertencente às Ilhas Faroe» -.

Este direito a participar exerce-se, naturalmente, por via do Executivo Regional, como se mostra explicitado nos arts. 44º, p), 60º, c), d) e e), 61º, 62º do Estatuto da Região.

Simplemente, isto não significa que a Assembleia Regional se deva, nem sequer possa, alhear da maneira e da eficácia com que tal direito é exercitado pelo Governo. Corpo representativo de todos os Açorianos, cabe-lhe vigiar pelo cumprimento do Estatuto e das leis, e apreciar os actos do Governo e da Administração regional (Estat. art. 26º, n.º 1, j); os actos e as omissões acrescentaremos, uma vez que o Governo Regional é perante ela responsável (Const. it., art. 233º -4).

2. Para além de algumas intervenções em cerimónias protocolares de representação nacional ou regional, esta Assembleia só por duas vezes se empenhou directamente em matérias com incidência claramente internacional. Duma vez - em 25 de Novembro de 1976 - ao mandar programaticamente o Governo Regional para as negociações para a utilização da Base das Lajes, na sequência de um pedido de voto de confiança

A Comissão composta por sete membros como as restantes da Assembleia Regional, na sua primeira reunião acordou sobre a realização de um censo dos possíveis tratados internacionais que afectam os Açores. Para tal fim, seria pedida a colaboração do Ministério dos Negócios Estrangeiros mediante a realização de um *dossier* sobre o assunto. Até ao momento só temos notícia

que o mesmo Governo lhe apresentara. De uma segunda vez, ao investigar as condições profissionais dos trabalhadores civis daquela Base.

Julgamos que estas duas intervenções foram positivas, e produziram impacto favorável interno e externo, habilitando o Governo com cobertura política a informação técnica que lhe foram, e ainda poderão ser, de bastante utilidade.

Uma terceira intervenção desta Assembleia com incidência internacional terá lugar no corrente mês com a participação de uma deputação parlamentar regional na I Conferência das Regiões Insulares Europeias.

3. Poderá dizer-se que os poderes do intervenção desta Assembleia em assuntos com conexões internacionais se acham já salvaguardados através da sua Comissão Permanente para os Assuntos Políticos e Administrativos (art. 29º, alínea b) do Regimento), ou de alguma Comissão Eventual que lhe é sempre lícito criar, para qualquer fim determinado (art. 35º, nº 1).

Só que nos parece que a actividade do Governo, hoje simultânea em diversas matérias do foro internacional, justifica, pela sua própria multiplicidade, o trabalho de uma Comissão permanente específica. Na verdade, basta pensar que neste momento estão em curso negociações para salvaguarda dos interesses da Região perante uma anunciada entrada do Portugal na CEE. A região acompanha os trabalhos atinentes à definição da Lei do Mar. São dramáticos os perigos que ameaçam a Zona Económica Exclusiva, à volta dos Açores - a qual (art. 1º, nº 1 do Estatuto) constitui uma extensão do território regional - no que respeita, designadamente, a poluição e envenenamento dos fundos marinhos. Estão em execução programas do apoio financeiro estrangeiro ao desenvolvimento do Arquipélago e à reconstrução das ilhas sinistradas. Existem instalações da NATO nos Açores. Há, em execução, acordos sobre a utilização da base francesa nas Flores, e da base das Lajes por forças norte-americanas. Vários pontos constantes do mandato programático de 25 de Novembro de 1976 não foram considerados no acordo sobre as Lajes de 18 do Junho de 1979, e não há notícia de ulteriores acordos técnicos que sequer existam, e muito menos em termos de levarem em conta esses mesmos pontos. A renovação dos acordos vigentes, aliás, deverá ser preparada com maior antecedência, a maior informação e o maior cuidado possíveis.

Tudo isto, justifica, a nosso ver, uma permanente e aturada atenção desta Assembleia às questões internacionais que respeitem à Região, permitindo-lhe acompanhar a acção do Governo neste sector, e coadjuvá-lo em termos de suporte político, apoio crítico e contributo informativo.

Para aqueles, que os há, para quem os acordos internacionais significam apenas uma fonte adicional do proventos financeiros, não é preciso lembrar a parte substancial das receitas próprias que para esta Região advem dos acordos presentes em vigor.

4. Esta salvaguarda deve, para já, exercer-se através de uma Comissão Permanente, cuja criação agora se propõe. Mas não vai, previsivelmente, esgotar-se através dela. Continua a ser concebível, e até desejável que, caso a caso, sobre problemas específicos com incidências internacionais, se criem Comissões Eventuais para exame ou mesmo acompanhamento de determinadas situações que o justifiquem. E bem assim que deputações da Assembleia se criem, caso a caso, para futura participação em reuniões internacionais.

A Comissão permanente para os Assuntos Internacionais - sem criar qualquer estrutura nova - reflectirá assim a relevância histórica desta Região, em termos estratégicos e económicos. A essa relevância se devem, em boa parte, as instituições

de uma resposta, parcial em tal sentido. A Comissão participou do mesmo modo na Delegação que, composta por três membros do Governo Regional e dois da Comissão, se deslocou a Souda, Creta, à reunião plenária da Conferência de Regiões Periféricas Marítimas Europeias celebrada entre 5 e 10 de Outubro de 1981⁽⁴⁰⁾.

3. Reflexões finais

Sirva o exposto até aqui como uma visão incompleta do problema objecto do estudo.

Obviamente existem aspectos não tratados no tema que estudamos. Contudo, não deixaremos de assinalar que conscientemente não quisemos

autónomicas que temos. Dela se esperam futuras consequências benéficas para o desenvolvimento dos Açores e do seu Povo».

A apreciação pela Assembleia Regional dos actos do Governo Regional em matéria internacional teria sido do mesmo modo ponderada pela Procuradoria Geral da República: «São, assim, da específica competência dos governos Regionais os poderes inerentes ao exercício da atribuição das Regiões Autónomas definida na alínea l) do n.º I do artigo 229.º da Constituição da República, intervindo nesse domínio as Assembleias Regionais em sede de responsabilidade política, perante elas, dos respectivos governos Regionais (n.º 4 do artigo 233.º da Constituição, artigo 37.º dos Açores, artigo 31.º do Estatuto Provisório da Madeira). *Regiões Autónomas Poderes...*, cit., pág. 164.

Em 21 do Julho de 1976, o Presidente da Assembleia Regional mostrará já a sua preocupação pelas condições laborais dos trabalhadores açorianos na Base das Lajes: «Neste momento, somos particularmente sensíveis às negociações que vierem a desenvolver-se sobre a utilização de bases no nosso Arquipélago, atendendo até ao seu carácter eventual - portanto precário - e as implicações de vária ordem que elas levantam no âmbito regional, as quais começam com o estatuto dos trabalhadores açorianos, há tantos anos sistemática e incompetentemente negligenciado, e acabam em todo um esquema de promoção sócio-económica da Região - Região que, sabemos-lo serviu e serve ainda de um dos baluartes para a mais poderosa nação do mundo». «Implantação da Assembleia Regional dos Açores - Palavras do Presidente da Assembleia Regional dos Açores, na sessão preliminar», *Para uma Autonomia...*, cit., págs. 465.

⁽⁴⁰⁾ O Presidente da Comissão, na ocasião Presidente da Assembleia Regional, foi recebido como Presidente desta em diversos Congressos e Senados estaduais nos Estados Unidos. Também manteve - tal como o Presidente do Governo Regional - entrevistas na Secretaria de Estado do dito país com o apoio - com ou sem acompanhamento do Embaixador de Portugal. Do mesmo modo, em 6 de Julho de 1981, assistiu como convidado oficial à proclamação anual das leis da Ilha de Man. («Tynwáld Ceremony»). As viagens ao estrangeiro costumam terminar com uma visita ao Presidente da República com o fim de o informar sobre a matéria. Sobre a importância dos Açores no contexto internacional, assim como do adequado conhecimento deste por aquelas, v. MONJARDINO, *Os Açores no mundo...*, cit., págs. 80-88.

J. A. PUEYO LOSA salientou a localização geoestratégica dos Açores e a importância para a sua população dos recursos das águas que ladeiam as suas ilhas, pronunciando-se a propósito pela conveniência da sua caracterização arquipelágica numa perspectiva jurídico-internacional. *El Archipélago Oceánico - Regulación Jurídico-Marítima Internacional* -. International Law Association (Sección española), Madrid, 1981, pág. 270.

entrar aqui na análise de problemas como o desenlace das possíveis linhas de tensão entre o tratado internacional e o direito autonómico. Tal trabalho exigiria previamente uma tomada de posição sob a relação entre o direito internacional e o direito interno português, relação sobre a qual não existe opinião pacífica: «O tratamento constitucional das relações entre o direito interno e o direito internacional tem merecido tradicionalmente do legislador constitucional e da própria doutrina portuguesa uma atenção muito particular, o que poderá ser indiciante também, pelo que respeita a esta última, da ausência de uma unanimidade de pontos de vista relativamente à interpretação dos preceitos constitucionais»⁽⁴¹⁾. Será por conseguinte necessário avançar na definição da natureza e âmbito do poder legislativo regional⁽⁴²⁾.

Como é evidente, tais propósitos extravasariam do âmbito no qual se insere a nossa Comunicação. Diremos finalmente, sempre dentro de um desejável âmbito de aperfeiçoamento, que o sistema constitucional e autonómico português - em matéria de conjugação regional - internacional - adiantou-se senão cronologicamente pelo menos materialmente a outros que com mais assiduidade vêm reclamando a atenção dos estudiosos de direito comparado. Se são evidentes, como pudemos apreciar, alguns problemas de índole interpretativa - não em grau maior do que em outros casos - caberia, contudo, recordar Sánchez Agesta, quando nos primeiros momentos post-constitucionais afirmava: «É claro que não se pode pronunciar nenhum juízo sobre o valor deste texto antes que a sua prática nos revele, não tanto as suas virtudes ou defeitos, como a vigência efectiva das instituições que nela se configuram e aquela parte da sua ideologia que se encarna na realidade social portuguesa»⁽⁴³⁾. Depois de tudo, como disse o Vice-Presidente da Assembleia Constituinte Vasco da Gama Fernandes: «É esta a Constituição que foi arrancada das grandes realidades do momento que estamos a viver, naturalmente com lapsos e omissões que vão ser supridos pela experiência e pela ciência, e sobretudo pela experiência...»⁽⁴⁴⁾. Em definitivo, e nesta linha de realismo, não é em vão, como salienta Ferreira, membro da Comissão Constitucional, que a implantação das Regiões assenta «sobre umadínâmica conflitual, em que se

⁽⁴¹⁾ M. I. JALLES, *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-geral das Contribuições e Impostos, Ministério das Finanças, Lisboa, 1980, pág. 79. V. do mesmo modo neste livro «A relevância do direito internacional à face da ordem jurídica portuguesa» (págs. 79-100) e «A formação do consentimento do Estado português a obrigar-se internacionalmente» (págs. 372-399).

⁽⁴²⁾ V. entre outros, J. MIRANDA, «A autonomia legislativa e regional e o interesse específico das regiões autónomas», *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, págs. 307-316; GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, em particular o Título VII «Regiões Autónomas» págs. 413-416; FERREIRA, *op. cit.*, em particular o cap. V «A competência legislativa regional» (págs. 77-102); A. C. PEREIRA MENAUT, «Cual es, en la práctica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas» (em particular as págs. 2 e 3 dedicadas a Portugal), *La Ley*, Madrid, terça-feira 15 de Dezembro de 1981, págs. 1-4 (martes 15 de Diciembre de 1981, págs. 1-4).

⁽⁴³⁾ L. SANCHEZ AGESTA, *Nota sobre la Constitución portuguesa*, «Revista de Derecho Público», Abril, Mayo, Junio 1977, pág. 340.

⁽⁴⁴⁾ *Apud* Constituição Política da República Portuguesa 1976..., cit., pág. 7.

defrontam a unidade política e a autonomia, cabendo ao órgão específico do control da constitucionalidade a árdua tarefa de conseguir o seu equilíbrio, delimitando as atribuições dos órgãos centrais e regionais, perante dispositivos constitucionais e estatutários de grande amplitude». ^{(45) (*)}.

ANTONIO MARTÍNEZ PUÑAL

Professor Titular de Direito Internacional
Universidade de Santiago de Compostela

⁽⁴⁵⁾ FERREIRA, op. cit., pág. 9.

^(*) Durante o período de correcção de provas deste trabalho, a Comissão Eventual para a Revisão Constitucional aprovou as suas propostas de alteração. Analisadas estas, devemos assinalar que - salvo as incidências conexas à postulada desapareição do Conselho da Revolução - no caso de serem aprovadas pela Assembleia da República tal como foram publicadas, não atingirão as teses que defendemos por não incidirem sobre os preceitos constitucionais em que nos baseamos. Sobre o assunto v. *Comissão Eventual para a Revisão Constitucional: Relatório da Comissão texto de revisão proposto à aprovação do Plenário e posições do representante de cada grupo parlamentar no seio da Comissão*, «Diário da Assembleia da República», II Série, Número 97, 28 de Maio de 1982.